

N° 113

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VII

**TRAVAIL ET EMPLOI**

Par M. Alain GOURNAC,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, présidente ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, secrétaires ; M. Alain Vasselle, rapporteur général ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mmes Christiane Demontès, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménié, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, André Villiers.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 et 111 (annexe n° 31) (2010-2011)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DOIT GÉRER UN MARCHÉ DU TRAVAIL ENCORE CONVALESCENT</b> .....	9
<b>A. UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN VOIE DE STABILISATION</b> .....	9
1. <i>Une reprise modérée en 2010</i> .....	9
2. <i>Une tendance qui devrait se confirmer en 2011</i> .....	10
<b>B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DEVRAIENT RESTER ÉLEVÉES</b> .....	11
1. <i>L'Unedic reste déficitaire</i> .....	11
2. <i>Le régime de solidarité</i> .....	12
<b>C. PÔLE EMPLOI EST INCITÉ À EFFECTUER DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ</b> .....	14
1. <i>La fusion est techniquement achevée</i> .....	14
2. <i>Le fonctionnement et l'image de l'institution s'améliorent</i> .....	15
3. <i>Des effectifs en recul en 2011</i> .....	16
4. <i>La coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi</i> .....	17
<b>II. UN PROJET DE BUDGET ADAPTÉ À UN CONTEXTE DE SORTIE DE CRISE</b> .....	19
<b>A. PLUSIEURS DISPOSITIFS RENFORCÉS PENDANT LA CRISE SONT RÉAJUSTÉS</b> .....	19
1. <i>Les contrats aidés</i> .....	19
a) <i>De moindres entrées programmées en 2011</i> .....	19
b) <i>L'extinction progressive des contrats aidés issus du plan de cohésion sociale</i> .....	20
c) <i>Les contrats conclus dans le cadre du plan de relance sont désormais financés sur les crédits de la mission</i> .....	20
2. <i>Le contrat d'insertion dans la vie sociale</i> .....	21
3. <i>L'activité partielle</i> .....	22
<b>B. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ EST MAINTENU</b> .....	22
1. <i>L'insertion par l'activité économique</i> .....	22
2. <i>Les écoles de la deuxième chance et l'Epide</i> .....	23
3. <i>L'emploi des seniors</i> .....	24
a) <i>Une nouvelle aide à l'embauche</i> .....	24
b) <i>Les mesures d'âge</i> .....	24
<b>C. UNE GRANDE AMBITION POUR LES FORMATIONS EN ALTERNANCE</b> .....	26
1. <i>Les mesures prises pendant la crise ont atteint leurs objectifs</i> .....	26
2. <i>Préparer l'avenir</i> .....	28
<b>D. VERS LA CRÉATION D'UN NOUVEL OUTIL DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ?</b> .....	30
1. <i>La convention de reclassement personnalisé</i> .....	30
2. <i>Le contrat de transition professionnelle</i> .....	31
3. <i>Une nouvelle expérimentation avant une fusion des dispositifs ?</i> .....	33

<b>III. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES FISCALES ET SOCIALES TROUVE SA TRADUCTION DANS LE PROJET DE BUDGET</b> .....	34
<b>A. DE NOMBREUSES EXONÉRATIONS VISENT À FAVORISER L'EMPLOI</b> .....	34
1. <i>Les mesures générales</i> .....	34
2. <i>Les exonérations ciblées</i> .....	35
a) Les aides territorialisées .....	35
b) Les aides sectorielles .....	36
<b>B. PLUSIEURS MESURES D'ÉCONOMIES SONT PROPOSÉES CETTE ANNÉE</b> .....	37
1. <i>En matière d'aides territorialisées</i> .....	37
2. <i>En matière d'aides sectorielles</i> .....	37
<b>C. LE COÛT DES EXONÉRATIONS DESTINÉES À ENCOURAGER LA CRÉATION D'ENTREPRISE AUGMENTE FORTEMENT</b> .....	38
1. <i>La baisse des crédits alloués au « nouvel accompagnement pour la création et la         reprise d'entreprise »</i> .....	38
2. <i>Le montant des exonérations de cotisations en faveur des créateurs d'entreprise en         forte hausse</i> .....	39
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	41
• <i>Article 88 (art. 19 de la loi n° 2007-1786 de financement de la sécurité sociale pour         2008) Restriction du bénéfice de l'exonération de cotisations appliquée aux         organismes d'intérêt général situés en zone de revitalisation rurale à ceux employant         moins de dix salariés</i> .....	41
• <i>Article 89 (art. L. 2242-17 du code du travail et 80 duodecimes du code général des         impôts) Suppression de l'exonération applicable aux indemnités de rupture versées         dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences</i> .....	43
• <i>Article 90 (art. L. 133-7 et L. 241-10 du code de la sécurité sociale, L. 7233-3 du code         du travail et L. 741-27 du code rural et de la pêche maritime) Suppression d'exonération         de cotisations sociales en matière de services à la personne</i> .....	45
• <i>Article 91 (art. L. 241-13 et L. 241-14 du code de la sécurité sociale) Suppression de         l'exonération de cotisation sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et         restaurants</i> .....	48
• <i>Article 92 (art. L. 5133-1 à L. 5133-7 et L. 5423-24 du code du travail) Alignement         du dispositif d'intéressement de l'allocation de solidarité spécifique sur celui du         revenu de solidarité active</i> .....	50
• <i>Article 93 (art. 141 de la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002 du 28 décembre         2001) Suppression de l'exonération de cotisations sociales applicable aux contrats         initiative-emploi</i> .....	52
• <i>Article 94 Expérimentation d'un contrat d'accompagnement renforcé au profit de         personnes en situation précaire</i> .....	53
• <i>Article 94 bis Prorogation de l'expérimentation du contrat de transition         professionnelle</i> .....	55
• <i>Article 95 (art. L. 5134-30-1 du code du travail) Adaptation des dispositions         relatives au financement du contrat unique d'insertion pour les ateliers et chantiers         d'insertion</i> .....	57
• <i>Article 96 Prélèvement exceptionnel sur le fonds paritaire de sécurisation des         parcours professionnels</i> .....	58
• <i>Article 97 (art. L. 5212-5, L. 5212-9, L. 5213-4, L. 5213-11 et L. 5214-1-1 nouveau du         code du travail) Transfert de compétences à l'association de gestion du fonds pour         l'insertion professionnelle des personnes handicapées</i> .....	60
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	63
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	75



**Les crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2011**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>Variation 2011/2010 (en %)</b>
<b>Accès et retour à l'emploi</b>	<b>6 193 152 552</b>	<b>+ 5,4 %</b>
Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 121 726 146	- 0,6 %
Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	3 071 426 406	+ 12,2 %
<b>Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi</b>	<b>4 448 274 090</b>	<b>- 4,0 %</b>
Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi	521 578 297	+ 50,7 %
Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences	3 268 804 108	+ 5,3 %
Développement de l'emploi	657 891 685	- 44,4 %
<b>Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail</b>	<b>77 000 000</b>	<b>- 1,6 %</b>
Santé et sécurité au travail	28 400 000	- 6,6 %
Qualité et effectivité du droit	11 000 000	+ 0,3 %
Dialogue social et démocratie sociale	37 600 000	+ 1,2 %
Lutte contre le travail illégal	-	-
<b>Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail</b>	<b>744 658 806</b>	<b>- 8,2 %</b>
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accès et retour à l'emploi » (libellé modifié)	103 392 486	+ 0,2 %
Gestion des effectifs des services déconcentrés du programme « accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » (libellé modifié)	75 417 609	+ 0,1 %
Gestion des effectifs du programme « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail » (libellé modifié)	270 448 145	+ 1,3 %
Soutien	259 119 899	- 21,1 %
Études, statistiques, évaluation et recherche	36 280 667	- 2,8 %
Fonds social européen - Assistance technique	-	-
<b>Total mission « Travail et emploi »</b>	<b>11 463 085 448</b>	<b>+ 0,5 %</b>

Mesdames, Messieurs,

Les crédits affectés à la mission « Travail et emploi » dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élèvent à 11,46 milliards d'euros.

Ils sont, à première vue, en très légère progression par rapport à ceux de l'an passé (0,5 %). Toutefois, si l'on tient compte des dépenses en faveur du travail et de l'emploi qui ont été financées, en 2010, par la mission « Plan de relance de l'économie », ils se révèlent en baisse sensible (- 13,3 %).

Deux raisons principales expliquent cette évolution :

- d'abord, un effort exceptionnel a été accompli, en 2009 et en 2010, pour soutenir l'activité économique et gérer les conséquences sociales de la crise ; la reprise qui s'amorce permet maintenant de revenir sur un certain nombre de dépenses qui présentaient un caractère conjoncturel ;

- ensuite, la mission contribue à l'effort nécessaire de maîtrise de la dépense publique et de réduction du déficit. Pour réduire les dépenses de fonctionnement, 55 % des départs en retraite ne seront pas remplacés dans les administrations en charge du travail et de l'emploi.

La commission des affaires sociales ne croit pas qu'un bon budget est obligatoirement un budget en augmentation : la diminution de certaines dépenses est justifiée lorsqu'elle est obtenue par la suppression ou par la rationalisation de dispositifs qui n'ont pas fait leurs preuves ou lorsqu'elle touche des secteurs qui bénéficient, par ailleurs, d'un important soutien public, par exemple la restauration ou les services à la personne.

La lutte contre les déficits ne doit pas se faire, en revanche, au détriment de nos concitoyens les plus modestes, qui continuent de souffrir du chômage et de la précarité, même si l'économie donne des premiers signes de reprise.

Par ailleurs, l'analyse des seuls crédits de la mission ne donne qu'une vision incomplète de l'effort budgétaire réellement consenti en faveur du travail et de l'emploi. Les dépenses fiscales relevant de la mission sont ainsi estimées à 10,5 milliards d'euros l'an prochain. Et le montant des exonérations de cotisations sociales devrait dépasser les 31 milliards d'euros, dont 21 milliards pour le seul allègement « Fillon » et 3,2 milliards au titre de l'exonération sur les heures supplémentaires et complémentaires.

Au total, la politique du travail et de l'emploi **mobilisera donc près de 53 milliards d'euros en 2011.**

Après avoir présenté, pendant trois ans, un caractère interministériel, la mission « Travail et emploi » relève désormais d'un seul ministère, placé sous l'autorité de Xavier Bertrand, en charge du travail, de l'emploi et de la santé. Le travail et l'emploi étant deux domaines complémentaires, votre commission approuve ce rapprochement.

Les programmes 102 et 103, dédiés à la politique de l'emploi, rassemblent la plus grande part des crédits.

#### Décomposition des moyens de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement pour 2010	Proportion du budget de la mission
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	6,2	54,3 %
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	4,4	38,5 %
Programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail »	0,08	0,7 %
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	0,74	6,5 %
<b>Mission « Travail et emploi »</b>	<b>11,4</b>	<b>100 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2011

Pour les années 2012 et 2013, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une baisse des crédits de 20 %. Cette diminution serait obtenue grâce à l'extinction des mesures adoptées dans le cadre du plan de relance, à diverses mesures d'économie qui produiraient leur plein effet après 2011 et à l'amélioration anticipée du marché de l'emploi, qui autoriserait une diminution du nombre des contrats aidés et entraînerait une baisse des dépenses d'indemnisation du chômage. Les moyens de l'Etat seraient concentrés sur les publics prioritaires et des gains de productivité seraient réalisés au sein du service public de l'emploi.

## **I. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI DOIT GÉRER UN MARCHÉ DU TRAVAIL ENCORE CONVALESCENT**

Après une année 2009 marquée par la plus grave récession subie depuis l'après-guerre, la France a renoué avec la croissance en 2010 et celle-ci devrait se confirmer l'an prochain. La reprise économique favoriserait une baisse modérée du taux de chômage, ce qui permettrait à l'Unedic de réduire son déficit et à Pôle emploi de revenir sur certains recrutements qui avaient été effectués au plus fort de la crise.

### ***A. UN MARCHÉ DU TRAVAIL EN VOIE DE STABILISATION***

Même si le « pic » de la crise semble passé, la reprise des créations d'emplois s'annonce très progressive.

#### **1. Une reprise modérée en 2010**

Après une année 2009 très difficile, marquée par la destruction de 335 000 emplois salariés dans le secteur marchand non agricole, l'économie française est redevenue créatrice nette d'emploi au premier semestre de 2010 (60 000 emplois créés).

Les données, encore provisoires, concernant le troisième trimestre confirment cette lente reprise de l'emploi : l'Insee dénombre ainsi 44 600 créations nettes d'emplois dans le secteur marchand. Sur un an, le nombre de créations nettes d'emplois marchands s'établirait à près de 100 000, principalement dans le secteur des services, l'emploi dans l'industrie et la construction continuant en revanche de fléchir.

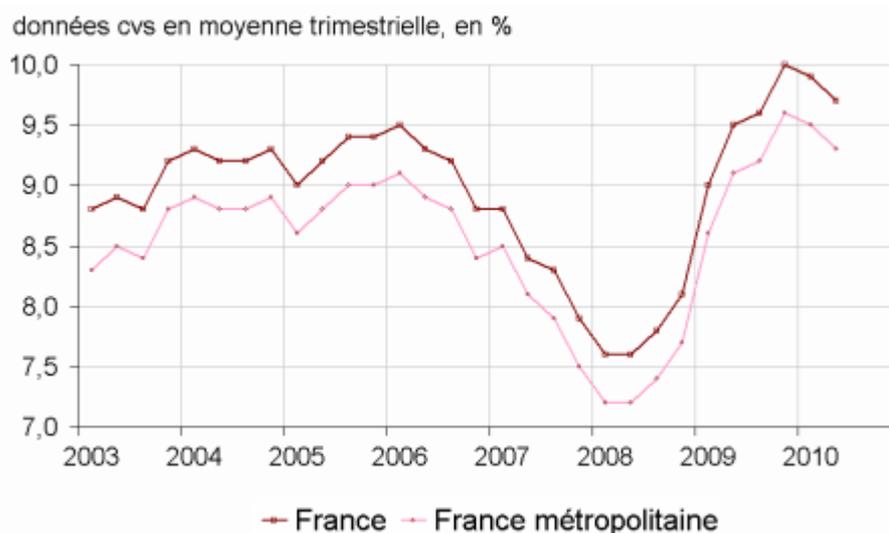
Le retour des créations d'emplois a bien sûr un effet favorable sur la courbe du chômage. Selon l'Insee, après avoir atteint un point haut au quatrième trimestre 2009, à 10 % de la population active (départements d'outre-mer inclus), le taux de chômage, au sens du bureau international du travail (BIT)<sup>1</sup>, a amorcé une décrue, s'établissant à 9,9 % puis à 9,7 % de la population active aux premier et deuxième trimestres de 2010<sup>2</sup>. Ces données doivent cependant être interprétées avec prudence, la marge d'erreur étant évaluée à plus ou moins 0,3 point.

---

<sup>1</sup> Un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de travailler qui n'a pas travaillé au cours de la semaine de référence, est disponible pour travailler dans les deux semaines et a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.

<sup>2</sup> Cf. Insee, *Informations rapides* n° 214, 2 septembre 2010.

### Taux de chômage au sens du BIT



Estimation à +/- 0,3 point près du taux de chômage

Estimation à +/- 0,3 point près de l'évolution du taux de chômage d'un trimestre à l'autre

France = France métropolitaine + Dom

Champ : population des ménages, personnes de 15 ans ou plus

Source : Insee, enquête Emploi

Les chiffres fournis par Pôle emploi indiquent que l'évolution du taux de chômage reste incertaine : si le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 0,8 % au mois d'octobre, il a progressé en août et en septembre et, sur l'ensemble de l'année, l'institution envisage une légère hausse du nombre de demandeurs d'emploi (33 000).

En conséquence, votre rapporteur, s'il se réjouit des indices encourageants de reprise, tient à mettre en garde contre tout triomphalisme : il faudra encore du temps pour effacer les conséquences de la crise, qui a entraîné la disparition de plus de 400 000 emplois salariés entre 2008 et 2009. De plus, ces signes positifs ne sauraient faire oublier le fort taux de chômage des jeunes, supérieur à 23 %, ni le niveau élevé du chômage de longue durée, particulièrement difficile à vivre sur le plan psychologique.

## 2. Une tendance qui devrait se confirmer en 2011

Les créations d'emplois devraient se poursuivre l'an prochain, même si des incertitudes demeurent sur le rythme de la reprise.

S'appuyant sur une hypothèse, souvent jugée optimiste, de 2 % de croissance, le Gouvernement table sur 160 000 emplois salariés supplémentaires dans le secteur marchand. Plus prudente, l'Unedic retient une hypothèse de croissance de 1,6 % et 85 000 créations nettes d'emplois salariés. Pour ses prévisions, Pôle emploi table même sur une hypothèse de croissance

de seulement 1,5 % et anticipe 83 000 créations d'emplois ; le nombre de demandeurs d'emploi diminuerait de 39 000 personnes.

En 2009 et 2010, les contrats aidés dans le secteur non marchand ont joué un rôle « d'amortisseur » des effets de la crise. Leur nombre est passé de moins de 300 000 en 2008 à 385 000 en 2009 et 400 000 en 2010. Cette tendance devrait s'inverser en 2011 et les créations d'emplois se concentreront donc dans le secteur marchand.

### ***B. LES DÉPENSES D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE DEVRAIENT RESTER ÉLEVÉES***

Quoiqu'en diminution, le déficit de l'Unedic devrait se maintenir l'an prochain à un niveau élevé.

#### **1. L'Unedic reste déficitaire**

En 2010, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Unedic devrait rester quasiment stable (- 13 000) avant de diminuer plus franchement en 2011 (- 78 000), ce qui permettrait de réduire le déficit de l'assurance chômage.

L'Unedic envisage de le ramener de 3,4 milliards à 2,3 milliards d'euros l'an prochain, sa dette cumulée atteignant néanmoins un montant considérable, supérieur à 12 milliards. Dans ce contexte, l'Unedic prévoit de lancer, début 2011, un emprunt obligataire de 4 milliards d'euros.

#### **Résultats financiers de l'assurance chômage**

*(en millions d'euros)*

<b>Situation financière</b>	<b>2006 (R)</b>	<b>2007 (R)</b>	<b>2008 (R)</b>	<b>2009 (R)</b>	<b>2010 (P)</b>	<b>2011 (H)</b>
Recettes	29 394	30 532	30 522	30 310	30 931	31 241
Dépenses	29 050	27 013	25 924	31 482	34 319	33 568
Résultat de l'année (R-D)	344	3 519	4 598	- 1 172	- 3 389	- 2 327
Situation financière au 31 décembre	- 13 108	- 9 590	- 4 992	- 6 139	- 9 528	- 12 625

*(R) : réalisé (P) : prévision (H) : hypothèse*

*Source : Unedic*

La convention d'assurance chômage du 19 février 2009, actuellement en vigueur, a été conclue pour une durée de deux ans et arrivera donc à échéance l'an prochain. Son bilan apparaît plutôt positif sur le plan social, la décision de ramener de six mois à quatre mois la durée d'affiliation minimale requise pour avoir droit à une indemnisation ayant notamment permis d'indemniser 200 000 demandeurs d'emploi supplémentaires chaque année.

Les négociations entre les partenaires sociaux, en vue du renouvellement de la convention, s'annoncent cependant complexes. On se souvient que, en 2009, une seule organisation syndicale, la CFDT, avait approuvé la convention. Les incertitudes relatives à l'évolution de la conjoncture compliquent l'exercice de prévision financière. Et la nécessité d'apurer la dette accumulée laissera peu de marges de manœuvre aux négociateurs.

En revanche, la promulgation de la réforme des retraites ne devrait pas avoir d'incidence, dans l'immédiat, sur l'assurance chômage. Compte tenu de son entrée en vigueur très progressive, son impact se fera sentir surtout à partir de 2015.

## 2. Le régime de solidarité

Depuis 1982, le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droit, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Le fonds dispose d'une ressource propre, la contribution de solidarité des agents du secteur public, qui devrait rapporter 1,33 milliard d'euros en 2011, à laquelle s'ajoute une part du produit de la taxe sur les tabacs, pour un montant prévisionnel de 123 millions d'euros. Ces ressources sont complétées par une subvention d'équilibre, versée par l'Etat, d'un montant de 1,6 milliard.

Ces recettes devraient permettre au fonds de faire face à ses dépenses, évaluées à un peu plus de 3 milliards en 2011, après 2,9 milliards en 2010 et 2,8 milliards en 2009.

### Evolution des effectifs

Effectif	2009 (RAP)	2010 (PAP)	2011 (PLF)
ASS	341 615	375 740	400 000
AER	62 553	45 025	51 464
AFF/AFDEF	28 251	11 698	21 302
ASS-Accre	4 195	5 439	5 548
APS	203	203	198
AFD	598	2 586	1 917
AT	3 041	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>440 456</b>	<b>440 691</b>	<b>480 429</b>

ASS : allocation de solidarité spécifique - AER : allocation équivalent retraite - AFF : allocation fin de formation - AFDEF : allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation - ASS-Accre : allocation de solidarité spécifique - aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise - APS : allocation de professionnalisation et de solidarité - AFD : allocation de fin de droits - AT : allocation transitoire

Source : ministère de l'emploi

La progression des dépenses s'explique, pour partie, par l'augmentation attendue du nombre de titulaires de l'ASS (+ 25 000 par rapport à 2010), qui reflète la dégradation de l'emploi. Mais elle est aussi la conséquence de la décision de rétablir, temporairement, deux allocations qui avaient été supprimées en 2009.

- Créée en 2002, l'**allocation équivalent retraite** (AER) était versée aux demandeurs d'emploi qui ne pouvaient percevoir de pension de retraite, faute d'avoir atteint l'âge de soixante ans, alors qu'ils avaient validé 160 trimestres de cotisations au titre de l'assurance vieillesse. Elle a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le fonds de solidarité continuant à prendre en charge le versement des allocations dues aux personnes qui en étaient déjà titulaires à cette date, ce qui occasionnera une dépense proche de 300 millions en 2011.

La crise économique, et l'augmentation du chômage qui en a résulté, ont cependant conduit le Gouvernement à rétablir l'AER par décret, à titre exceptionnel, en 2009 puis en 2010. Pendant deux ans, les dépenses correspondantes ont été financées par la mission « Plan de relance de l'économie ». Cette mission ayant disparu, le projet de loi de finances prévoit de confier désormais le financement de ces allocations au fonds de solidarité, pour un montant estimé à un peu plus de 250 millions l'an prochain.

- Le fonds de solidarité serait également chargé, à compter de l'an prochain, de la gestion de l'**allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation** (Afdef).

En 2001, une allocation de fin de formation (AFF) avait été créée afin que les demandeurs d'emploi qui effectuent une formation prescrite par le service public de l'emploi continuent à percevoir un revenu après l'expiration de leurs droits à l'assurance chômage. L'AFF a été abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2009 mais les conséquences de la crise ont conduit le Gouvernement à instituer l'Afdef, qui obéit aux mêmes conditions d'octroi que l'AFF, à titre exceptionnel, pour les années 2009 et 2010. L'allocation est financée pour partie par l'Etat et pour partie par le fonds de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui rassemble des fonds de la formation professionnelle. L'Afdef devrait mobiliser 157 millions d'euros de crédits en 2011.

Le budget du fonds de solidarité devrait également être affecté par une mesure d'économie proposée dans le projet de loi de finances : l'article 92, rattaché aux crédits de la mission, tend à supprimer la prime de retour à l'emploi, d'un montant de 1 000 euros, versée à certains titulaires de l'ASS lorsqu'ils retrouvent un emploi. L'économie escomptée est de l'ordre de 50 millions d'euros.

### ***C. PÔLE EMPLOI EST INCITÉ À EFFECTUER DES GAINS DE PRODUCTIVITÉ***

Après avoir mené à bien un processus de fusion particulièrement complexe et avoir fait face à un afflux important de demandeurs d'emploi au plus fort de la crise, Pôle emploi est maintenant confronté à un nouveau défi : réaliser des gains de productivité afin de continuer à améliorer son offre de services dans un contexte budgétaire plus restrictif.

Rappelons que le budget de Pôle emploi est alimenté, pour l'essentiel, par une dotation de l'Etat, qui sera en 2011 d'un montant identique à celui de 2010, soit 1,36 milliard d'euros, et par une dotation de l'Unedic égale à 10 % de ses recettes, soit plus de 3 milliards d'euros.

#### **1. La fusion est techniquement achevée**

- Avant la fusion, l'ANPE disposait de 830 agences locales et les Assedic de 630 points d'accueil. Pôle emploi s'est donné comme objectif de constituer un réseau de 950 sites mixtes, présents sur l'ensemble du territoire.

Cet objectif a été atteint au cours du premier trimestre de 2010, avec seulement trois mois de retard par rapport au calendrier initial. Outre des difficultés techniques, ce retard s'explique notamment par les délais nécessaires à la consultation des instances représentatives du personnel (comités d'établissement et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail).

- Entre la fin de l'année 2008 et la fin de l'année 2009, 21 000 agents ont été formés afin de devenir plus polyvalents et de pouvoir répondre aux questions de base que se posent les demandeurs d'emploi, en matière d'indemnisation comme de placement.

Pôle emploi a renoncé à son projet initial de désigner un interlocuteur unique pour chaque demandeur d'emploi car une telle organisation aurait requis un effort de formation des personnels beaucoup trop important ; des spécialistes de l'indemnisation ou du placement prennent donc le relais des agents polyvalents lorsque des questions complexes se posent.

- La nouvelle convention collective nationale, en vigueur depuis le début de l'année 2010, s'applique de plein droit aux agents de droit privé de l'institution, les agents de droit public disposant, quant à eux, d'un droit d'option.

A ce jour, 50 % d'entre eux, soit près de 14 000 personnes, ont opté pour l'application de la convention collective, ce qui porte à 80 % la proportion d'agents de droit privé au sein du personnel de Pôle emploi. La direction estime que 70 % des agents de droit public devraient, à terme, opter pour la convention collective.

C'est en Ile-de-France que le pourcentage d'agents de droit public ayant exercé leur droit d'option est le plus faible (36 %), ce qui peut s'expliquer par un taux de syndicalisation plus élevé dans cette région.

## 2. Le fonctionnement et l'image de l'institution s'améliorent

Selon les informations communiquées par le directeur général de Pôle emploi, Christian Charpy, à votre rapporteur, le stock de dossiers en instance de traitement correspond à deux jours de travail, ce qui est tout à fait raisonnable, et le délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous avec un conseiller a été ramené à quinze jours.

Signe de la confiance que lui accordent les pouvoirs publics, Pôle emploi a été chargé, en 2010, de mettre en œuvre le plan « Rebond pour l'emploi », destiné aux chômeurs en fin de droits. Ses bénéficiaires se sont vu proposer un parcours d'insertion renforcé, incluant une formation rémunérée ou un contrat aidé, ou, à défaut, une aide exceptionnelle.

Le plan a concerné un nombre de demandeurs d'emploi moins élevé qu'attendu, autour de 12 000, ce qui ne doit pas nécessairement être interprété comme un constat d'échec : beaucoup de chômeurs en fin de droits ont fini par retrouver un emploi, certains ont signé un contrat aidé, d'autres sont entrés dans le dispositif du RSA.

Alors que Pôle emploi a souvent été critiqué dans les médias, les résultats de l'**enquête de satisfaction** qui vient d'être réalisée auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises constituent, en outre, un réel motif d'encouragement.

Il apparaît en effet que 66 % des demandeurs d'emploi sont globalement satisfaits de l'institution ; ce taux s'élève même à 68 % chez les entreprises.

La fusion semble avoir amélioré la qualité des services rendus : les deux tiers des demandeurs d'emploi ayant connu le système antérieur à la fusion estiment que les démarches sont désormais plus simples et plus rapides. Le taux de satisfaction atteint 80 % en ce qui concerne la gestion des allocations chômage. Les employeurs déclarent, à 79 %, que l'accès à un interlocuteur est simple et 66 % jugent que le profil des candidats qui leur sont adressés est pertinent.

Il reste cependant des marges de progression : le taux de satisfaction est en effet de seulement 52 % en ce qui concerne l'aide à la recherche d'emploi et les publics les plus fragiles - les jeunes, les chômeurs de longue durée et ceux qui ne sont pas indemnisés - sont moins satisfaits que la moyenne.

### 3. Des effectifs en recul en 2011

Le nombre d'agents de Pôle emploi va diminuer en 2011, mais cette baisse intervient après deux années au cours desquelles ils ont sensiblement augmenté.

Pôle emploi a bénéficié de moyens supplémentaires pour faire face à la montée du chômage : 1 840 agents supplémentaires ont été recrutés dès l'été 2009, dont 1 000 en CDI ; 500 personnes ont été recrutées en CDD pour la mise en place de plateformes téléphoniques régionales ; 1 000 agents supplémentaires ont été recrutés en CDD, courant 2010, pour renforcer les capacités d'accompagnement des demandeurs d'emploi ; des personnels supplémentaires ont enfin été recrutés en contrats aidés.

De plus, en application de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, les conseillers de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) chargés de l'orientation ont été transférés à Pôle emploi, ce qui correspond à 900 postes en équivalent temps plein (ETP).

Ainsi, alors que Pôle emploi disposait de 42 772 ETP au jour de sa création, ses effectifs sont passés à 43 488 ETP dans le courant de l'année 2009 et ont atteint 47 222 ETP en 2010.

Outre ses effectifs propres, Pôle emploi a également pu faire appel à la sous-traitance : un important appel d'offres a été lancé, en 2009, pour confier, sur deux ans, le placement de 320 000 demandeurs d'emploi à des opérateurs privés.

Un mouvement de reflux va s'amorcer à partir de 2011 : 1 500 CDD ne vont pas être renouvelés, 300 salariés en CDI ne seront pas remplacés et la diminution du budget d'intervention de l'institution va l'obliger à réduire son recours aux opérateurs privés.

Le transfert des 900 ETP venus de l'Afp ne s'est accompagné d'aucune compensation financière, alors qu'il entraîne une charge supplémentaire de 50 millions d'euros, et l'Etat a décidé, à compter du budget 2011, de ne plus verser à Pôle emploi les 95 millions d'euros perçus jusqu'à présent en contrepartie des frais de fonctionnement imputables au versement de l'ASS.

Pôle emploi va donc devoir redéployer ses effectifs et réaliser des économies de fonctionnement. Le transfert du recouvrement des cotisations Assedic à l'Acoss, à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain, lui permettra d'affecter à de nouvelles tâches les 300 agents qui assument aujourd'hui cette mission.

Il est à craindre, néanmoins, que le nombre de demandeurs d'emploi suivis par chaque conseiller, qui est actuellement en moyenne d'une centaine, augmente encore si le taux de chômage reste constant. Une telle évolution ne serait pas de nature à améliorer le climat social au sein de l'institution, qui vient de connaître un nouveau mouvement de grève le 9 novembre dernier,

suivi par plus du tiers des agents selon la direction. Les syndicats ont entendu protester contre la dégradation des conditions de travail et l'alourdissement des charges de travail.

#### **4. La coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi**

Dans ce contexte financier, la recherche de synergies entre Pôle emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi est cruciale. Si le Gouvernement a choisi de maintenir les moyens des missions locales, il a décidé, en revanche, de réduire fortement le budget alloué aux maisons de l'emploi, qui bien souvent « doublonnent » avec les agences de Pôle emploi.

• Créés en 1982, **les missions locales et les points d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)** sont chargés de définir et mettre en œuvre des parcours d'insertion personnalisés au profit de jeunes de moins de vingt-six ans qui rencontrent des difficultés sociales ou professionnelles.

Le projet de loi de finances prévoit de maintenir la subvention accordée par l'Etat aux 439 missions locales et aux 32 PAIO. Elle s'élèverait en 2011 à 179,13 millions d'euros, après 179,6 millions en 2010.

Pôle emploi travaille avec les missions locales dans le cadre d'un accord de « co-traitance ». Les conseillers de Pôle emploi orientent vers les missions locales une partie des jeunes de seize à vingt-cinq ans en recherche d'emploi : le plus souvent, il s'agit de jeunes peu qualifiés, pour lesquels l'accès à l'emploi se heurte à des difficultés sociales ou de santé nécessitant un accompagnement global.

Dans un récent rapport consacré à l'accès à l'emploi des jeunes des zones urbaines sensibles (Zus), l'inspection générale des affaires sociales (Igas) appelle de ses vœux une meilleure organisation de la coopération entre les deux opérateurs. Elle demande que l'Etat leur définisse des objectifs communs et que le rôle exclusif des missions locales pour l'accompagnement des jeunes jusqu'à l'emploi soit reconnu. Elle envisage, à terme, un scénario impliquant une filialisation des missions locales dans Pôle emploi.

• **Les maisons de l'emploi**, créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005, avaient pour objectif de favoriser la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi, notamment l'ANPE et les Assedic.

La création de Pôle emploi a naturellement conduit à redéfinir le rôle des 205 maisons de l'emploi. Une mission a été confiée, en 2007, au député Jean-Paul Anciaux qui a préconisé une réforme de leur cahier des charges, mettant l'accent sur leur mission de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sur un territoire. Ce nouveau cahier des charges est entré en vigueur en 2010.

Considérant que le recentrage des maisons de l'emploi sur cette nouvelle mission autorisait une diminution de leurs moyens financiers, le Gouvernement a proposé, dans le projet de loi de finances, de réduire environ de moitié les crédits qui leurs sont alloués (53 millions en 2011 contre 95,5 millions en 2010).

L'Assemblée nationale a cependant décidé de majorer de 10 millions l'enveloppe affectée aux maisons de l'emploi. Plusieurs députés se sont inquiétés des conséquences qu'une baisse trop brutale des financements aurait sur le fonctionnement de ces structures que les élus locaux ont mises en place, il y a quelques années seulement, avec les encouragements de l'Etat.

## II. UN PROJET DE BUDGET ADAPTÉ À UN CONTEXTE DE SORTIE DE CRISE

Le projet de budget pour 2011 prévoit de redimensionner certaines actions qui avaient été renforcées pendant la crise, sans renoncer à soutenir les publics les plus fragiles ni à préparer l'avenir, ce qui passe en particulier par un investissement dans les formations en alternance.

### ***A. PLUSIEURS DISPOSITIFS RENFORCÉS PENDANT LA CRISE SONT RÉAJUSTÉS***

C'est le cas, en premier lieu, des contrats aidés, qui ont servi « d'amortisseur » pendant la crise et qui seront logiquement moins nombreux l'an prochain.

#### **1. Les contrats aidés**

Le nombre de contrats aidés a fortement augmenté au cours des deux dernières années, notamment dans le secteur non marchand, de façon à atténuer la hausse du chômage. En 2011, il se maintiendra à un niveau encore élevé, quoiqu'en recul, afin d'accompagner la reprise tout en continuant à soutenir les personnes les plus fragiles.

##### *a) De moindres entrées programmées en 2011*

En application de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008, généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, un nouveau contrat aidé, le **contrat unique d'insertion (CUI)**, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Ce contrat comporte deux volets : le CUI-contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand et le CUI-contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand. Il peut prendre la forme d'un CDI ou d'un CDD et sa durée varie entre vingt et trente-cinq heures. Les conseils généraux travaillent en partenariat avec l'Etat pour adapter la mise en œuvre du CUI aux particularités locales et peuvent participer à son financement.

• En 2010, le nombre de **CUI-CAE** devrait être de l'ordre de 400 000, dont 53 000 cofinancés par les conseils généraux en faveur de titulaires du RSA, soit le niveau de prescription de contrats aidés **le plus élevé depuis une dizaine d'années**.

L'enveloppe allouée à ces contrats a dû être abondée en cours d'année, la loi de finances initiale ayant été construite sur la base d'une hypothèse de 360 000 CUI-CAE. Malgré cet effort budgétaire, la délégation

générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a été contrainte de rappeler à l'ordre ses services déconcentrés, par une instruction en date du 7 octobre 2010, afin d'éviter des dépassements de crédits.

Pour 2011, le Gouvernement estime que la reprise progressive du marché du travail permettra de réduire le nombre d'entrées en CUI-CAE. Le projet de loi de finances est construit sur une hypothèse de conclusion de 340 000 CUI-CAE, dont 51 000 seraient cofinancés par les conseils généraux.

Les crédits prévus s'élèvent à 2,3 milliards en autorisation d'engagement et à 1,7 milliard en crédits de paiement, ce qui permettrait de financer l'exécution des contrats conclus en 2010 et les entrées dans le dispositif prévues en 2011.

- Pour les **CUI-CIE**, l'ajustement sera encore plus marqué : en 2010, 120 000 contrats devraient être signés alors que le projet de budget pour 2011 est conçu pour financer seulement 50 000 nouveaux contrats.

Les crédits s'élèvent à 303 millions en autorisation de programme et à 233 millions en crédits de paiement, pour financer le « stock » des contrats conclus en 2010 ainsi que les nouvelles entrées dans le dispositif.

*b) L'extinction progressive des contrats aidés issus du plan de cohésion sociale*

Le projet de budget prévoit des crédits destinés au financement des contrats aidés conclus en 2009 :

- 8,3 millions au titre de l'ancien contrat initiative-emploi (CIE) ;
- 32 millions au titre de l'ancien contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE) ;
- 21,5 millions au titre du contrat d'avenir ;
- 4,5 millions au titre du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).

Ces crédits s'inscrivent en forte baisse par rapport à 2010 : tous contrats confondus, ils s'élèvent à 66,3 millions d'euros en 2011, alors qu'ils étaient encore de 600 millions dans la loi de finances pour 2010.

Les CAE continuent cependant de s'appliquer outre-mer et près de 60 millions d'euros de crédits sont prévus, à ce titre, dans le projet de loi de finances.

*c) Les contrats conclus dans le cadre du plan de relance sont désormais financés sur les crédits de la mission*

- En 2009, des CIE ont été financés dans le cadre du plan de relance pour favoriser l'embauche de jeunes de moins de vingt-six ans dans des secteurs prioritaires (développement durable, économie sociale et solidaire...). Plus de 40 000 jeunes ont bénéficié de cette mesure.

En 2011, une enveloppe de 15,6 millions d'euros est prévue pour financer les quelques milliers de contrats encore en cours.

- Pour les employeurs du secteur non marchand, le plan de relance avait prévu le CAE « passerelle », contrat conclu avec des jeunes de moins de vingt-six ans, le plus souvent embauchés par une collectivité locale, dans le but de leur faire acquérir des compétences transférables ensuite dans le secteur privé.

Plus de 15 600 contrats ont été conclus en 2009, dont un millier continuent à être exécutés en 2011. Une dotation de 9 millions d'euros est prévue dans le projet de budget à ce titre.

## **2. Le contrat d'insertion dans la vie sociale**

Créé en 2005, le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) bénéficie à des jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Sa mise en œuvre est confiée aux missions locales et aux PAIO, qui offrent au jeune un accompagnement renforcé et peuvent lui verser, s'il n'a pas de revenu, une allocation destinée à conforter son parcours d'insertion.

Depuis trois ans, les sommes dépensées au titre de cette allocation se sont inscrites en nette augmentation : en 2008, 48,7 millions d'euros ont été dépensés pour 158 000 jeunes ; en 2009, 54,35 millions pour 178 000 bénéficiaires ; en 2010, l'enveloppe de 55 millions d'euros prévue en loi de finances initiale a été complétée de 35 millions d'euros pour permettre la mise en œuvre du plan « Agir pour la jeunesse ».

Les chiffres disponibles à la mi-2010 montrent une augmentation de 12 % du nombre de bénéficiaires par rapport à la même période de 2009. L'objectif fixé l'an dernier de 200 000 entrées en Civis en 2010 devrait être facilement atteint.

Outre le nombre de bénéficiaires, l'augmentation des dépenses s'explique aussi par la revalorisation de l'allocation décidée en cours d'année : le décret n° 2010-321 du 22 mars 2010 a en effet relevé le plafond mensuel de la prime de 300 à 450 euros et le plafond annuel de 900 euros à 1 800 euros.

La dégradation du marché du travail a eu cependant un effet défavorable sur les perspectives de réinsertion professionnelle des bénéficiaires du Civis : leur taux de sortie vers un emploi durable est de seulement 26 % cette année, alors qu'il est, en moyenne, de 37 % depuis l'entrée en vigueur du dispositif.

Pour 2011, il est proposé de reconduire les moyens prévus dans la loi de finances initiale pour 2010, soit 55 millions d'euros, ce qui devrait permettre aux missions locales et aux PAIO de suivre 150 000 jeunes.

### **3. L'activité partielle**

Le dispositif d'activité partielle, plus connu sous son ancienne dénomination de chômage partiel, a été largement utilisé, en 2009 et 2010, pour éviter que des entreprises ne soient contraintes de procéder à des licenciements pour motif économique. Dans ce cadre, le contingent d'heures indemnifiables a été relevé et l'indemnisation des heures perdues a été améliorée.

Un salarié au chômage partiel perçoit normalement deux allocations : une allocation spécifique, qui est avancée par l'entreprise puis remboursée par l'Etat, et une allocation conventionnelle, versée par l'employeur. En 2009 et 2010, ces allocations ont été complétées par le dispositif de l'activité partielle de longue durée (APLD), cofinancé par l'Etat et l'Unedic, qui a permis aux salariés subissant une réduction de leur activité pendant une longue période de percevoir une indemnité égale à 75 % au moins de leur rémunération brute antérieure.

Plus de 400 000 salariés ont été concernés, en 2009, par une ou plusieurs autorisations d'activité partielle. Les données pour 2010 ne sont pas encore disponibles mais il ne fait guère de doute que le dispositif ait encore été fortement sollicité : alors que la loi de finances initiale pour 2010 avait prévu 60 millions d'euros de crédits, près de 134 millions avaient déjà été dépensés à la date du 30 juin.

Pour 2011, le Gouvernement s'attend à ce que l'activité partielle retrouve son « régime de croisière » et prévoit une dotation de seulement 40 millions. Le projet annuel de performance indique cependant que l'« utilisation de la mesure étant fortement liée à la conjoncture, il est difficile de prévoir un nombre de bénéficiaires ainsi qu'un coût moyen ». La loi de finances rectificative pour 2011 permettra, le cas échéant, de compléter les crédits.

## ***B. L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PUBLICS LES PLUS EN DIFFICULTÉ EST MAINTENU***

### **1. L'insertion par l'activité économique**

Les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) ont pour mission d'employer et d'accompagner vers l'emploi durable des personnes qui, en raison de leurs difficultés sociales, ne seraient pas en mesure d'être embauchées dans les conditions ordinaires du marché du travail.

- Malgré le contexte de restrictions budgétaires, les crédits affectés à l'IAE sont stables en 2011 par rapport à 2010 :

- 140 millions sont prévus pour les entreprises d'insertion (EI) et les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) ;

- 23,5 millions pour les ateliers et chantiers d'insertion ;
- 12,7 millions pour les associations intermédiaires (AI).

En 2009, près de 14 000 salariés ont été embauchés par les EI et 66 362 par les ACI. Il n'existe pas de données concernant les ETTI et les AI.

La seule différence notable par rapport au budget de 2010 réside dans la disparition de la dotation de 7,3 millions d'euros inscrite, l'an passé, dans la mission « Plan de relance » pour financer les 1 500 aides aux postes supplémentaires dans les EI qui avaient, exceptionnellement, été autorisées en 2009.

- La modernisation du secteur de l'IAE se poursuit en 2010 et 2011 :
  - depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le conventionnement des structures est précédé d'une négociation avec l'Etat pour définir un projet d'insertion formalisé et des objectifs de retour à l'emploi tenant compte du contexte local ;
  - pour les consolider sur le plan économique, les structures d'IAE peuvent bénéficier d'un diagnostic économique et financier appuyé sur un accompagnement individualisé ; 240 structures en ont bénéficié en 2009 et la démarche est aujourd'hui prolongée ;
  - des réflexions ont été engagées pour améliorer le recours à la formation professionnelle des salariés en insertion et des permanents des structures d'IAE ;
  - des expérimentations locales ont été menées en 2010 dans la perspective d'une rénovation des modalités de financement des structures, avec l'introduction d'une aide au poste modulable et encadrée ; les travaux se poursuivront l'an prochain et la possibilité sera offerte, aux structures volontaires, de conclure un contrat de performance les faisant bénéficier d'un financement complémentaire en contrepartie d'une révision à la hausse de leurs objectifs de sortie vers l'emploi ;
  - enfin, un plan d'accompagnement de l'offre d'insertion a été lancé, en mai 2010, pour améliorer la réponse des structures d'IAE à la commande publique et privée, par des actions de professionnalisation du secteur.

## **2. Les écoles de la deuxième chance et l'Epide**

Les écoles de la deuxième chance et l'établissement public d'insertion de la défense (Epide) poursuivent le même objectif : aider des jeunes en difficulté et sans qualification à prendre un nouveau départ.

- La première **école de la deuxième chance** a été créée à Marseille en 1997. Ce dispositif a, depuis, rencontré un succès indéniable, puisqu'il existe aujourd'hui 63 établissements de ce type, répartis dans 33 départements.

L'Etat prend en charge un tiers des frais de fonctionnement de ces écoles, le solde étant assumé par les régions, le fonds social européen (FSE) et par les recettes de la taxe d'apprentissage. En 2011, la capacité d'accueil des écoles va être portée à 12 000 places et la dotation de l'Etat atteindra 24 millions d'euros, alors qu'elle était de seulement 17 millions en 2010, financée par la mission « Plan de relance de l'économie ».

- L'**Epide** gère une vingtaine de centres en France, ayant une capacité d'accueil de 2 430 jeunes, qui reçoivent une formation civique et comportementale. Son budget de 85 millions d'euros est abondé pour partie par des crédits de la mission. Le montant de la dotation prévue en 2011 s'élève à 48,33 millions d'euros, soit un montant voisin de celui voté en 2010 (50 millions).

La Cour des comptes a souligné, en 2009, les coûts de fonctionnement élevés de l'établissement, qui a engagé une politique de maîtrise de ses dépenses qu'il conviendra d'évaluer le moment venu.

### **3. L'emploi des seniors**

Pour inciter les entreprises à recruter des seniors, l'Etat vient de mettre en place une nouvelle aide à l'embauche. Il a en revanche refusé de céder à la solution de facilité des mesures d'âge.

#### *a) Une nouvelle aide à l'embauche*

L'article 103 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a institué une aide à l'embauche au profit des employeurs qui recrutent en CDI ou en CDD d'au moins six mois un demandeur d'emploi âgé de plus de cinquante-cinq ans. Cette aide, à la charge de l'Etat, compense intégralement les charges patronales pour un salaire au niveau du Smic puis est dégressive jusqu'à 1,6 Smic.

Cette mesure destinée à favoriser l'embauche des seniors trouve sa traduction budgétaire dans le projet de loi de finances : une dotation de 50 millions d'euros est prévue, qui devrait permettre de verser une aide d'un montant moyen de 130 euros pour 37 563 salariés en moyenne chaque mois.

#### *b) Les mesures d'âge*

Le déclin des mesures d'âge, entamé en 2003, se poursuivra l'an prochain. La restriction de l'accès aux préretraites constitue un axe majeur de la politique visant à relever le taux d'emploi des seniors.

- **La préretraite ASFNE** permet, dans le cadre d'une procédure de licenciement économique et sur la base d'une convention entre l'Etat et l'entreprise, d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés dont l'emploi est supprimé et dont les perspectives de reclassement sont réduites.

Le nombre de conventions conclues avec l'Etat a beaucoup diminué entre 2003 et 2008 mais a augmenté en 2009, sous l'effet de la crise, ce qui a eu pour effet de stabiliser le nombre de bénéficiaires. En 2011, le nombre de conventions devrait de nouveau s'inscrire en baisse, l'objectif du Gouvernement étant, à terme, une disparition progressive de la mesure.

#### Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ASFNE

	Nombre de conventions signées	Entrées	Stock moyen
2003	2 191	7 071	33 313
2004	1 913	4 855	27 472
2005	1 628	4 048	22 080
2006	1 452	3 631	17 545
2007	1 064	3 400	14 717
2008	666	1 892	12 358
2009	818	1 766	12 341
2010 (au 30 juin)	268	644	8 133

Source : ministère de l'emploi

En conséquence, la dotation budgétaire prévue pour 2011 est de seulement 76,3 millions d'euros, alors qu'elle était encore de 113 millions en 2010. Elle sera complétée par un rattachement de fonds de concours à hauteur de 17,15 millions.

• **Le dispositif de cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (Cats)** est également en voie d'extinction.

Le départ de salariés en cessation d'activité n'est possible que si un accord de branche le prévoit et si l'entreprise a signé un accord de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. En 2011, un seul accord de branche autorisera toujours des adhésions au dispositif, les autres accords étant arrivés à leur terme.

Le nombre de bénéficiaires diminuant (autour de 3 500 l'an prochain), les crédits demandés pour 2011, 36,85 millions d'euros, sont en très nette baisse par rapport à 2010 (53,5 millions).

• **Les conventions de préretraites progressives (PRP)**, conclues entre l'Etat et un employeur, permettaient à des salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans de transformer leur emploi à temps plein en emploi à temps partiel. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, il n'est plus possible de signer de nouvelles conventions de préretraite progressive.

La dotation budgétaire consacrée à la PRP couvre donc les dépenses engagées au titre des personnes entrées dans le dispositif avant cette date. Ces dépenses sont en forte baisse car le nombre de bénéficiaires diminue très rapidement. Le nombre de bénéficiaires est devenu, en 2010, inférieur à 2 000. La dotation inscrite dans le projet de loi de finances s'élève à 9 millions, à comparer avec celle de 18,7 millions votée dans la loi de finances initiale pour 2010.

#### **Evolution du nombre de bénéficiaires des préretraites progressives**

	<b>Nombre de conventions signées</b>	<b>Entrées</b>	<b>Stock moyen</b>
2003	2 689	15 940	48 657
2004	2 085	7 725	44 742
2005	0	5 096	36 604
2006	0	0	26 753
2007	0	0	15 949
2008	0	0	8 114
2009	0	0	3 525
2010 (au 30 juin)	0	0	1 685

*Source : ministère de l'emploi*

### ***C. UNE GRANDE AMBITION POUR LES FORMATIONS EN ALTERNANCE***

La formation professionnelle est une des priorités du nouveau Gouvernement dirigé par François Fillon, comme l'atteste la création d'un ministère dédié à l'apprentissage et à la formation professionnelle, confié à Nadine Morano.

Ce sont plus précisément les formations en alternance que les pouvoirs publics souhaitent développer : lors de son intervention télévisée du 16 novembre dernier, le Président de la République a souhaité que le nombre de jeunes en contrat d'apprentissage ou en contrat de professionnalisation soit doublé, faisant valoir qu'un jeune formé par la voie de l'alternance a 70 % de chances de trouver ensuite un emploi.

#### **1. Les mesures prises pendant la crise ont atteint leurs objectifs**

On pouvait craindre que la crise économique ait un effet très négatif sur le nombre d'entrées dans les formations en alternance. Les mesures de soutien prises très rapidement par le Gouvernement ont cependant permis d'éviter la catastrophe annoncée.

• Dans le cadre du plan de relance, différentes aides en faveur de l'alternance ont été mises en place, par décret, dès le 15 juin 2009 :

- le décret n° 2009-693 a créé une prime de 1 800 euros pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire ;

- le décret n° 2009-694 a créé une prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation, d'un montant de 1 000 euros, porté à 2 000 euros si le jeune a un niveau inférieur au baccalauréat ;

- le décret n° 2009-695 a introduit le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de dix salariés ; ce dispositif prévoit le remboursement à l'employeur, pendant douze mois, des cotisations de retraite complémentaire et d'assurance chômage.

Ces trois dispositifs auraient dû arriver à échéance le 30 juin 2010, mais le décret n° 2010-894 du 30 juillet 2010 les a prolongés jusqu'à la fin de l'année.

Comme l'illustre le tableau suivant, ces mesures ont permis de maintenir à un niveau satisfaisant les entrées dans les formations en alternance. Une baisse s'est produite en 2009, mais elle a été d'ampleur limitée au regard de la gravité de la récession, et un rebond devrait intervenir dès 2010.

#### Entrées dans les différents dispositifs de formation en alternance

Dispositifs d'exonérations	2008 (réalisées)	2009 (réalisée)	2010 (prévisions)	2011 (prévisions)
Contrats d'apprentissage	301 377	295 834	310 326	316 565
Contrats de professionnalisation jeune	145 433	122 909	150 000	130 000
Contrats de professionnalisation senior	3 750	1 892	3 494	4 246
<b>TOTAL</b>	<b>480 075</b>	<b>391 952</b>	<b>416 777</b>	<b>450 811</b>

Source : projet de loi de finances pour 2011

• Les mesures exceptionnelles prises en 2009 ont conforté les dispositifs de droit commun destinés à encourager le développement des formations en alternance.

Un employeur qui recrute un **apprenti** bénéficie d'exonérations de cotisations et de contributions sociales, dans les conditions prévues aux articles L. 6243-2 et suivants du code du travail. En 2011, près de 1,29 milliard d'euros sont prévus pour financer la compensation à la sécurité sociale de ces exonérations. L'an passé, cette dotation était de 940 millions.

L'employeur perçoit aussi une indemnité forfaitaire, versée par la région. En contrepartie, l'Etat attribue aux conseils régionaux une dotation de

décentralisation, dont le montant s'élève à 800 millions d'euros en 2011. Il est prévu de geler cette dotation jusqu'en 2013, sur la base des crédits inscrits en 2010, afin d'associer les régions à l'effort indispensable de maîtrise de la dépense publique.

En ce qui concerne le **contrat de professionnalisation**, une mesure spécifique d'exonération est arrivée à échéance, celle applicable aux contrats conclus avec des jeunes de moins de vingt-six ans avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, ces contrats étant arrivés à leur terme le 1<sup>er</sup> janvier 2010 au plus tard.

Subsistent deux dispositifs d'exonérations spécifiques :

- un employeur qui recrute en contrat de professionnalisation un demandeur d'emploi de plus de quarante-cinq ans bénéficie d'une exonération de cotisations sociales patronales (hors cotisations d'accidents du travail et de maladie professionnelle) ;

- les groupements d'employeurs pour l'insertion par la qualification (Geiq) qui embauchent un jeune de moins de vingt-six ans ou un demandeur d'emploi de plus de quarante-cinq ans bénéficient d'une exonération de cotisations accidents du travail et maladies professionnelles.

Du fait de l'arrivée à échéance de l'exonération applicable aux contrats conclus avec des jeunes de moins de vingt-six ans, les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour la compensation à la sécurité sociale des exonérations relative aux contrats de professionnalisation s'inscrivent en nette baisse : 17, 8 millions, après 72 millions en 2010 et 78 millions en 2009.

L'Assemblée nationale a cependant décidé, sur proposition de la députée Chantal Brunel, de majorer de 9 millions la dotation affectée aux contrats de professionnalisation, en réduisant, à due proportion, les crédits affectés au contrat d'autonomie. Créé dans le cadre du plan Espoir banlieue pour ramener vers l'emploi des jeunes en difficulté, le contrat d'autonomie s'est révélé coûteux pour des résultats encore mitigés.

## 2. Préparer l'avenir

Le 26 octobre dernier, l'ancien secrétaire d'Etat à l'emploi, Laurent Wauquiez, a indiqué que le Gouvernement préparait, à la demande du Président de la République, « *un plan de relance global sur les questions de l'apprentissage et de l'alternance* »<sup>1</sup>. Votre commission ne doute pas que Nadine Morano aura à cœur de poursuivre le chantier ouvert par son prédécesseur pour atteindre l'objectif fixé par le Président de la République d'un jeune sur cinq formé par la voie de l'alternance.

---

<sup>1</sup> Cf. *Journal Officiel, compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, première séance du mardi 26 octobre 2010.*

- En 2009 et 2010, plusieurs réflexions ont été conduites pour identifier les freins au développement de l'alternance et les remèdes à y apporter :

- en mai 2009, Jean-François Pilliard, délégué général de l'UIMM, a remis un rapport présentant plusieurs propositions pour encourager l'utilisation du contrat de professionnalisation ;

- la même année, le député Laurent Hénart s'est vu confier la mission de formuler des propositions pour un développement de l'alternance dans le secteur public ;

- toujours en 2009, Henri Proglia, PDG de Véolia, a remis un rapport sur le développement de l'alternance dans les entreprises ;

- au début de l'année 2010, des ateliers de l'apprentissage et de l'alternance ont été réunis et leurs réflexions se sont nourries du contenu de ces trois rapports.

Ces ateliers ont souligné la nécessité d'avancer dans trois directions :

- l'amélioration de l'orientation, de l'information des jeunes et des conditions de vie des apprentis ;

- la diffusion de l'apprentissage dans de nouveaux secteurs, notamment le secteur public et l'enseignement supérieur ;

- l'incitation des entreprises à signer des contrats en alternance.

Le faible développement de l'alternance dans le **secteur public** est particulièrement regrettable. Le Pacte (parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'Etat), créé en 2005 dans le cadre du plan de cohésion sociale, n'a guère rencontré le succès escompté et le nombre de ses bénéficiaires devrait encore diminuer en 2011 (179 prévus contre 258 en 2010).

- Pour renforcer les liens entre les jeunes et les entreprises et surmonter les préjugés qui peuvent exister de part et d'autre, le Gouvernement a signé, en 2009, une convention avec les chambres de commerce et d'industrie et avec les chambres des métiers et de l'artisanat pour recruter deux cents « développeurs de l'apprentissage », chargés d'accompagner les entreprises dans leurs démarches et de faciliter les contacts avec les jeunes.

Un avenant a été conclu le 16 septembre 2010 pour prolonger la mission des « développeurs de l'apprentissage » jusqu'à la fin de l'année 2011, avec l'objectif de contacter 200 000 entreprises et de conclure 30 000 contrats.

- Enfin, pour moderniser l'infrastructure de formation, 500 millions d'investissement sont prévus, dans le cadre du grand emprunt, pour financer la construction ou l'extension de centres de formation et la création de places d'hébergement ou d'internats pour les jeunes travailleurs.

## ***D. VERS LA CRÉATION D'UN NOUVEL OUTIL DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS ?***

Deux contrats destinés à faciliter le reclassement professionnel des salariés concernés par un projet de licenciement économique coexistent actuellement : la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP). Le Gouvernement souhaite ouvrir des discussions avec les partenaires sociaux en vue de rapprocher ces deux dispositifs. Il propose également d'expérimenter un nouveau contrat d'accompagnement destiné à favoriser l'accès à l'emploi durable de personnes titulaires de contrats précaires.

### **1. La convention de reclassement personnalisé**

Le 19 février 2009, les partenaires sociaux ont renouvelé l'accord relatif à la convention de reclassement personnalisé et l'ont modifié par avenant le 11 septembre 2009.

- La CRP, dont la durée est désormais de douze mois, permet aux employés des entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier, après la rupture de leur contrat de travail, d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel.

Le titulaire de la CRP bénéficie d'un accompagnement renforcé, assuré par un conseiller de Pôle emploi. Des moyens spécifiques sont mis à sa disposition : évaluation des compétences professionnelles, suivi individualisé, mesures d'appui social et psychologique, orientation dans la recherche d'emploi, validation des acquis de l'expérience (VAE), formation. En contrepartie, il s'engage à réaliser les actions définies dans son plan d'action de reclassement personnalisé.

Le titulaire de la CRP perçoit un revenu de remplacement, l'allocation spécifique de reclassement personnalisé (ASR), versée, sans délai de carence, pour une durée maximum de douze mois à compter de la rupture de son contrat de travail.

Revalorisé en application de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009, le montant de l'ASR est égal à 80 % du salaire brut moyen des douze derniers mois, sous réserve que le salarié justifie d'au moins deux ans d'ancienneté dans son entreprise. Auparavant, il était égal à 80 % du salaire brut les huit premiers mois puis à 70 % pendant les quatre mois suivants. Si le salarié ne justifie pas de deux ans d'ancienneté, le montant de l'ASR est égal à celui de l'allocation chômage.

- Le financement de la CRP est assuré par l'employeur, l'Etat et l'Unedic.

L'employeur contribue au financement de l'allocation versée aux bénéficiaires justifiant de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise en s'acquittant, auprès de l'assurance chômage, du paiement d'une somme correspondant à deux mois de salaire de l'intéressé.

Quelle que soit l'ancienneté du salarié, l'employeur verse également une participation au financement des prestations d'accompagnement et des aides au reclassement personnalisé. Cette participation est égale au montant de l'allocation de formation correspondant aux heures acquises par le titulaire de la CRP au titre du droit individuel à la formation (Dif) et n'ayant pas donné lieu à utilisation.

L'Unedic verse une somme forfaitaire de 915 euros pour chaque adhérent à la CRP.

L'Etat participe au financement des mesures d'accompagnement. Dans le projet de loi de finances, une dotation de 27 millions d'euros est prévue à ce titre. Complétée par un versement de 50 millions effectué par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), cette somme permettra de financer 84 120 entrées dans le dispositif.

- Le nombre de bénéficiaires de la CRP a fortement augmenté en 2009, en partie sous l'effet de la crise mais aussi parce que ses conditions sont devenues plus avantageuses sur le plan financier.

On a dénombré ainsi 56 540 adhésions à la CRP en 2008, 126 729 en 2009 et encore 54 451 au cours du seul premier semestre de 2010.

Le taux d'adhésion à la CRP, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'adhérents et le nombre de bénéficiaires potentiels, a beaucoup augmenté dans la période récente : il était de 33 % en moyenne de 2005 à avril 2009 et a atteint 60 % à la fin du mois de novembre 2009. Le taux d'acceptation, soit le rapport entre le nombre d'adhésions et le nombre de CRP proposées, est proche de 80 %, ce qui démontre que ce dispositif est attractif pour les salariés. Depuis la mise en place du dispositif, environ 36 % des bénéficiaires sont sortis de la CRP sans réinscription à Pôle emploi. Ce taux semble s'améliorer puisqu'une enquête de Pôle emploi réalisée auprès des titulaires de la CRP entrés dans le dispositif dans les six premiers mois de 2009 a montré que plus de la moitié d'entre eux sont en emploi un an plus tard.

## **2. Le contrat de transition professionnelle**

Mis en place, à titre expérimental, par l'ordonnance n° 2006-339 du 23 mars 2006, le contrat de transition professionnelle (CTP) s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises de moins de mille salariés.

D'une durée maximale de douze mois, le CTP permet un meilleur accompagnement des salariés dans la phase de transition qui suit leur licenciement économique. Cet accompagnement peut inclure des périodes de formation et de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics. Pendant la durée du contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une indemnisation identique à celle des titulaires de la CRP, soit 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des douze mois précédant la conclusion du contrat.

Le CTP a d'abord été créé dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitry). La loi de finances pour 2009 a ensuite prolongé l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2009 et l'a étendue à dix-huit nouveaux bassins d'emplois. La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie l'a à son tour prorogée jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010 et étendue à quinze bassins d'emplois supplémentaires.

Dans les sept bassins d'emplois initiaux, le contrat est conclu entre le salarié et une filiale de l' Afpa, créée à cet effet, dénommée Transitio. Dans les autres bassins, Pôle emploi est chargé de sa mise en œuvre.

Le CTP se distingue de la CRP sur plusieurs points :

- son champ d'application est plus large, puisque le CTP est proposé à tous les salariés licenciés, quels que soient leurs droits à l'assurance chômage ;
- l'accompagnement est renforcé : le titulaire du CTP est suivi individuellement par un conseiller référent, chaque référent étant compétent pour une trentaine de bénéficiaires ; le contrat peut comprendre des périodes de travail courtes, en CDD, pour une durée de neuf mois maximum ; il permet, le cas échéant, de développer un parcours de reconversion comportant une formation longue ;
- il s'accompagne d'incitations fortes au retour à l'emploi : le salarié peut percevoir une indemnité différentielle de reclassement ou recevoir, sous forme de prime, une somme correspondant à la moitié des droits à allocation restant à courir s'il retrouve un emploi avant le terme du contrat.

Le nombre de bénéficiaires du CTP a sensiblement augmenté au cours de l'année écoulée. Au 30 juin 2009, le CTP concernait un peu plus de 6 500 personnes ; un an plus tard, le nombre de bénéficiaires s'élevait à 7 652<sup>1</sup>.

Dans les bassins d'emploi où le CTP est géré par Transitio, le taux d'acceptation du CTP a été de 81,7 % en 2009 et les bénéficiaires dont le contrat est arrivé à échéance en 2009 avaient, pour 48 % d'entre eux, retrouvé un emploi durable (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire de plus de six mois, création ou reprise d'entreprise). Une enquête de Pôle emploi menée auprès de titulaires du CTP entrés dans le dispositif au cours des six premiers mois de 2009 a montré que près de 50 % d'entre eux sont en emploi durable

---

<sup>1</sup> A cette date, le CTP était proposé dans trente-deux bassins d'emploi.

ou en formation un an plus tard. Ce taux atteint 60 % si l'on prend en compte ceux qui ont conclu un contrat de travail d'une durée inférieure à six mois. Ce résultat doit être apprécié au regard de la situation de l'emploi très dégradée constatée dans les bassins d'emploi où le CTP est proposé.

La dotation prévue dans le projet de budget au titre de la contribution de l'Etat au financement du CTP s'élève à 56,7 millions d'euros.

### **3. Une nouvelle expérimentation avant une fusion des dispositifs ?**

- La CRP comme le CTP sont proposés à des salariés en CDI concernés par une procédure de licenciement pour motif économique. Mais il n'existe pas encore de dispositif destiné à accompagner vers l'emploi durable des salariés précaires, employés en CDD ou en intérim.

Pour combler cette lacune, le Gouvernement prévoit de lancer, en 2011, une expérimentation afin d'évaluer l'efficacité d'un nouveau contrat, le contrat d'accompagnement renforcé (Car), conçu pour ce public. Le régime du Car, proche de celui du CTP, est exposé de façon détaillée dans le commentaire de l'article 94 rattaché aux crédits de la mission. Les résultats de l'expérimentation du Car devraient être connus à la fin du premier semestre de 2011.

- Le bilan de la CRP et du CTP étant satisfaisant, le Gouvernement souhaite ouvrir des discussions avec les partenaires sociaux afin de pérenniser un dispositif unique d'accompagnement des transitions professionnelles.

Pour faciliter les discussions entre l'Etat et les partenaires sociaux, l'Assemblée nationale a adopté, sur proposition du Gouvernement, un amendement, devenu l'article 94 *bis* rattaché aux crédits de la mission, qui prolonge l'expérimentation du CTP jusqu'au 31 mars 2011. C'est à cette date que la convention instituant la CRP arrivera à échéance. Un nouveau dispositif pourrait ensuite se substituer à la CRP et au CTP et être généralisé sur l'ensemble du territoire.

### **III. LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES FISCALES ET SOCIALES TROUVE SA TRADUCTION DANS LE PROJET DE BUDGET**

Plutôt que de procéder à une augmentation générale des impôts, le Gouvernement a préféré remettre en cause certaines niches fiscales ou sociales à l'efficacité plus ou moins avérée. Comme la politique de l'emploi fait souvent appel à des mesures d'exonérations de cotisations sociales, la mission est concernée au premier chef par cette orientation politique.

#### ***A. DE NOMBREUSES EXONÉRATIONS VISENT À FAVORISER L'EMPLOI***

Pour réduire le coût du travail peu qualifié, **l'Etat a multiplié les mesures d'exonérations fiscales et sociales**. Certaines exonérations sont d'application très générale tandis que d'autres sont ciblées sur un territoire ou un secteur d'activité. Une petite partie seulement de cet effort financier trouve une traduction budgétaire dans les crédits de la mission : les exonérations de cotisations sont, en effet, majoritairement compensées par l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales, voire ne donnent lieu, pour certaines, à aucune compensation.

##### **1. Les mesures générales**

L'allègement général de cotisations sociales (« Fillon ») et l'exonération sur les heures supplémentaires (« Tepas ») sont compensés à la sécurité sociale par l'affectation de recettes fiscales. Elles n'apparaissent donc pas dans les crédits de la mission. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, il paraît cependant justifié d'en faire mention dans le présent rapport.

- Depuis 2003, toutes les entreprises bénéficient d'un **allègement de cotisations sociales** sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic. Cet allègement, dégressif, est égal à vingt-six points de cotisations sociales patronales pour un salaire égal au Smic. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, il a été porté à 28,1 points de cotisations dans les entreprises de moins de vingt salariés.

Près de 10,5 millions de salariés sont aujourd'hui concernés par cet allègement. Son coût a atteint un point haut en 2009, à 22,3 milliards d'euros, et devrait décliner en 2010 et 2011 (21,9 et 21,2 milliards d'euros respectivement). Cette diminution s'explique, pour partie, par les destructions d'emplois causées par la crise mais résulte aussi d'une mesure d'économie

adoptée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, consistant à calculer l'allègement sur une base annuelle et non plus mensuelle<sup>1</sup>.

- Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007, les rémunérations versées au titre des **heures supplémentaires** sont exonérées de cotisations sociales salariales et se voient appliquer une réduction forfaitaire sur les cotisations patronales. La rémunération perçue par le salarié n'est, en outre, pas imposée au titre de l'impôt sur le revenu.

Le coût de ces dispositions semble en voie de stabilisation : il a atteint 4,41 milliards d'euros en 2009 (3,12 milliards pour les exonérations sociales et 1,29 milliard pour l'exonération fiscale), devrait s'élever à 4,46 milliards en 2010 et 4,5 milliards en 2011.

L'effet de ces exonérations sur le recours aux heures supplémentaires par les entreprises reste difficile à évaluer, dans la mesure où le nombre d'heures supplémentaires était auparavant mal connu et où le nombre d'heures supplémentaires est étroitement corrélé à la conjoncture, qui a été peu porteuse depuis deux ans.

## 2. Les exonérations ciblées

Demeurent dans le budget de l'Etat les crédits destinés à compenser les pertes de recettes supportées par la sécurité sociale en raison de mesures d'exonération territorialisées ou sectorielles.

### *a) Les aides territorialisées*

Trois dispositifs ont un impact significatif sur le plan budgétaire.

- Le projet de loi de finances prévoit une dotation au titre de l'exonération de cotisations sociales applicable dans les **zones de restructuration de la défense (ZRD)**.

Les ZRD sont situées dans des territoires affectés par le départ d'installations militaires dans le cadre de la réorganisation des armées. L'exonération, qui vise à favoriser l'arrivée de nouveaux employeurs, consiste en une franchise de cotisations patronales maladie, vieillesse et famille, pendant cinq ans, dans la limite de 1,4 Smic ; au-delà de ce seuil, l'exonération devient dégressive et s'annule pour une rémunération égale à 2,4 Smic.

Le montant de la dotation prévue en 2011 s'élève à 42,39 millions d'euros.

- Un dispositif analogue vise à inciter les entreprises à s'implanter dans les **zones de revitalisation rurale (ZRR)**.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport Sénat n° 88, tome VII, fait par Alain Vasselle au nom de la commission des affaires sociales.

Les entreprises installées dans une ZRR qui emploient moins de cinquante salariés ont droit à une exonération pour chaque salarié embauché en CDI ou en CDD pour une durée supérieure à douze mois. L'exonération consiste en une franchise de cotisations dans la limite de 1,5 Smic puis dans une exonération dégressive jusqu'à 2,4 Smic.

Les crédits prévus à ce titre dans le projet de loi de finances s'élèvent à 18,46 millions d'euros.

- Il existe également une exonération de cotisations sociales en faveur des **bassins d'emploi à redynamiser** (BER).

Il n'existe actuellement que deux BER, le premier en Champagne-Ardennes (vallée de la Meuse), le second en région Midi-Pyrénées (zone de Lavelanet). Pour financer ce dispositif, 6,29 millions de crédits sont prévus dans le projet de loi de finances.

#### *b) Les aides sectorielles*

Plusieurs mesures fiscales et sociales visent à soutenir le développement des **services à la personne**.

Les entreprises qui participent au financement des services à la personne, notamment par l'abondement du chèque emploi service universel (Cesu préfinancé), bénéficient d'un crédit d'impôt sur les sociétés, à hauteur de 25 %. Les particuliers employeurs bénéficient d'un crédit d'impôt sur le revenu à hauteur de 50 % des sommes versées pour des services à la personne, dans la limite d'une dépense de 12 000 euros par an. Un taux de TVA réduit (5,5 %) s'applique également aux prestations de services à la personne.

La perte de recettes subie par l'Etat au titre de ces mesures fiscales est de 3,8 milliards d'euros en 2010. Pour 2011, la perte au titre de l'impôt sur le revenu est évaluée à un peu plus de 3 milliards d'euros et le manque à gagner au titre de la TVA serait de l'ordre de 120 millions.

Les organismes agréés prestataires de services à la personne auprès de certains publics dits « fragiles » bénéficient, par ailleurs, d'une exonération de cotisations patronales. Mais cette exonération n'est pas compensée à la sécurité sociale et n'occasionne donc aucune dépense pour le budget de l'Etat.

La loi a également institué l'agence nationale des services à la personne (ANSP), chargée d'œuvrer au développement et à l'organisation du secteur. Elle disposerait d'une dotation budgétaire de 16,9 millions d'euros en 2011, en baisse par rapport à 2010 (20 millions).

Malgré la crise, le dynamisme du secteur des services à la personne s'est confirmé ces dernières années : 11 000 emplois ont été créés en 2009 et 20 000 devraient l'être en 2010. La rémunération moyenne des salariés du secteur demeure cependant modeste : 690 euros nets par mois pour un volume de travail de vingt-deux heures en moyenne par semaine.

## ***B. PLUSIEURS MESURES D'ÉCONOMIES SONT PROPOSÉES CETTE ANNÉE***

Le projet de loi de finances prévoit de remettre en cause plusieurs dispositifs d'exonération de cotisations. L'examen détaillé de ces mesures figure dans la partie de ce rapport consacrée aux articles rattachés aux crédits de la mission et elles ne feront donc l'objet ici que d'une présentation sommaire.

### **1. En matière d'aides territorialisées**

Une première mesure d'économie devait affecter les ZRR, mais le Gouvernement semble y avoir renoncé face à l'opposition rencontrée lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

Les organismes d'intérêt général situés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) bénéficient, depuis 2005, d'une exonération de cotisations patronales. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ne permet plus à de nouveaux organismes de bénéficier de cette exonération mais la maintient pour ceux à qui elle s'appliquait déjà. Son coût demeure non négligeable puisque la loi de finances pour 2010 a encore prévu 190,7 millions d'euros de crédits pour la compenser.

Le projet de loi de finances tendait à réserver le bénéfice de l'exonération de cotisations aux seuls organismes employant moins de dix salariés, ce qui aurait permis d'économiser 110 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a cependant rejeté cette mesure, considérant qu'elle pénaliserait gravement l'emploi en ZRR, et a majoré, en conséquence, d'une centaine de millions d'euros les crédits de la mission. Soucieuse de ne pas affaiblir des territoires économiquement vulnérables, votre commission vous propose de confirmer cette décision.

### **2. En matière d'aides sectorielles**

- Le Gouvernement s'est en revanche fermement opposé à la remise en cause des mesures envisagées pour le secteur des services à la personne.

Il propose de supprimer deux exonérations :

- celle dont bénéficient les particuliers employeurs qui déclarent les droits sociaux de leurs salariés sur la base de l'assiette réelle de leur rémunération ;

- celle dont bénéficient les associations ou entreprises agréés qui interviennent auprès de publics considérés comme « non fragiles ».

L'adoption de ces mesures ferait économiser 460 millions à l'Etat dès l'an prochain. Elles suscitent cependant des craintes chez les particuliers employeurs comme chez les structures agréées, qui craignent des destructions d'emplois ou la résurgence du travail au noir. C'est pourquoi votre commission propose de resserrer le champ d'application de ces exonérations, sans les supprimer totalement, de manière à ne pas déstabiliser ce secteur.

- Une autre mesure d'économie affecte le secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR).

Il est proposé de supprimer l'exonération de cotisations dont bénéficient les employeurs au titre des repas qu'ils fournissent à leurs salariés. L'économie attendue pour le budget de l'Etat est de 150 millions d'euros. Votre commission juge cette mesure acceptable, compte tenu de l'aide importante dont a bénéficié le secteur avec la baisse de la TVA.

\*

Deux mesures d'économies plus ponctuelles sont également proposées, consistant à supprimer l'exonération applicable aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et l'exonération appliquée à certains CIE conclus avant 2002.

### ***C. LE COÛT DES EXONÉRATIONS DESTINÉES À ENCOURAGER LA CRÉATION D'ENTREPRISE AUGMENTE FORTEMENT***

En 2011, les crédits consacrés à l'accompagnement des créateurs d'entreprise s'inscrivent en nette baisse tandis que le coût de l'exonération accordée aux micro-entreprises augmente fortement, du fait notamment du succès du statut d'auto-entrepreneur.

#### **1. La baisse des crédits alloués au « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise »**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (Eden) et les chèques conseils ont été remplacés par le dispositif « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (Nacre).

Le Nacre a pour objectif de favoriser le développement d'entreprises créées ou reprises par des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires de minima sociaux. Environ 800 organismes conventionnés peuvent accompagner le créateur ou le repreneur à toutes les étapes de son projet : montage, démarrage et appui au développement de l'entreprise pendant trois ans. Le

créateur ou le repreneur peut également bénéficier d'un prêt à taux zéro ; la Caisse des dépôts a apporté à cette fin 100 millions d'euros.

Au 31 décembre 2009, 21 782 porteurs de projets avaient été accompagnés, soit un résultat un peu supérieur à l'objectif fixé (20 000 entrées). Pour 2010, l'objectif a été revu à la hausse (30 000) et on dénombrait, au 31 août, 19 088 entrées dans le dispositif.

En 2009 et 2010, le Nacre a été financé, à hauteur de 40 millions d'euros, grâce au redéploiement des fonds alloués auparavant aux dispositifs Eden et chèques conseils.

Le projet de loi de finances prévoit, pour 2011, une dotation plus réduite, d'un montant de 27,5 millions d'euros, pour financer le parcours de 20 000 nouveaux créateurs ou repreneurs d'entreprise. Nacre bénéficierait cependant d'un cofinancement apporté par le fonds social européen (FSE), à hauteur de 15,3 millions d'euros.

## **2. Le montant des exonérations de cotisations en faveur des créateurs d'entreprise en forte hausse**

Deux exonérations destinées à encourager la création d'entreprise donnent lieu à une compensation à la sécurité sociale financée par les crédits de la mission.

- La première, instituée par la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, concerne les salariés ou les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) qui créent ou reprennent une entreprise. Les crédits prévus en 2011 (9,45 millions) s'inscrivent en baisse par rapport à 2010 (12 millions).

- En revanche, les crédits consacrés à l'exonération liée au régime social de la micro-entreprise sont en forte augmentation, en raison notamment du succès du statut d'auto-entrepreneur.

Les auto-entrepreneurs ne sont pas les seuls à pouvoir bénéficier du régime fiscal et social de la micro-entreprise, qui ne renvoie pas à un régime juridique particulier mais peut bénéficier à tous les entrepreneurs individuels dont le chiffre d'affaires est inférieur à un seuil (80 000 euros en activités commerciales et 32 000 euros en prestations de services). Néanmoins, c'est la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie qui a institué le statut d'auto-entrepreneur et qui a modifié le régime social de la micro-entreprise, afin de rendre attractif le nouveau statut, en supprimant notamment toute cotisation sociale minimale.

Le statut d'auto-entrepreneur a connu un réel succès, ce qui entraîne une forte augmentation de la dépense consacrée à l'exonération liée au régime de la micro-entreprise.

En 2010, 157,5 millions de crédits étaient prévus à ce titre. Pour 2011, le projet de loi finances prévoit une dotation de 246,4 millions, soit une augmentation de plus de 50 %.

La création de nombreuses petites entreprises est bien sûr un signe de vitalité qu'il n'y a pas lieu de déplorer. Il convient cependant de rester attentif à l'évolution de la dépense publique liée au régime de la micro-entreprise et de veiller à ce qu'il ne donne pas lieu à des dérives ou à des effets d'aubaine trop importants.

\*

\* \*

Consciente que l'ampleur des déficits publics rend nécessaire des mesures d'économie parfois douloureuses, votre commission approuve ce projet de budget, qui lui paraît adapté pour accompagner la sortie de crise sans sacrifier les dépenses d'avenir.

**Elle a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits du travail et de l'emploi pour 2011, ainsi qu'à l'adoption des articles rattachés 88 à 97, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous présente.**

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### *Article 88*

*(art. 19 de la loi n° 2007-1786 de financement  
de la sécurité sociale pour 2008)*

### **Restriction du bénéfice de l'exonération de cotisations appliquée aux organismes d'intérêt général situés en zone de revitalisation rurale à ceux employant moins de dix salariés**

***Objet : Cet article propose de restreindre aux seuls organismes d'intérêt général employant moins de dix salariés le bénéfice d'un dispositif d'exonération de cotisations applicable dans les zones de revitalisation rurale.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Les articles 15 et 16 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, avaient institué un dispositif d'exonération de cotisations sociales au profit des organismes d'intérêt général<sup>1</sup> ayant leur siège dans une zone de revitalisation rurale (ZRR), le manque à gagner qui en résultait pour la sécurité sociale étant compensé par le budget de l'Etat.

L'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a abrogé ce dispositif à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2007. Il continue toutefois de s'appliquer aux contrats de travail conclus avant cette date.

Il est proposé, à présent, de limiter le bénéfice du dispositif aux seuls organismes employant moins de dix salariés, l'effectif de l'organisme étant calculé selon les mêmes modalités que celles définies pour l'application de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. Cette mesure s'appliquerait aux cotisations et contributions sociales dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

---

<sup>1</sup> Par organisme d'intérêt général, il faut entendre les organismes mentionnés au 1 de l'article 200 du code général des impôts : fondations ou associations reconnues d'utilité publique, établissements d'enseignement, organismes organisant des activités culturelles, etc.

Pour justifier cette restriction, qui devrait permettre d'économiser 110 millions d'euros l'an prochain, le Gouvernement s'appuie sur un rapport d'évaluation des mesures prises en faveur des ZRR, rendu public en novembre 2009. Selon ce rapport, l'exonération n'aurait pas eu d'effet significatif sur l'emploi et aurait bénéficié, à hauteur de 86 %, à des structures comptant plus de dix salariés, alors qu'elle avait été conçue pour soutenir essentiellement de petites associations locales.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements identiques tendant à la suppression de l'article. Les auteurs de ces amendements, dont la commission des finances, ne partagent pas les conclusions du rapport précité et soulignent, au contraire, l'apport du dispositif d'exonération pour le maintien de l'emploi en ZRR, notamment dans les zones de montagne.

## **III - La position de la commission**

Les zones de revitalisation rurale ont été créées en 1995 pour redynamiser des territoires faiblement peuplés, confrontés à un déclin de leur population active et comportant une forte part d'emplois agricoles. Les employeurs qui s'y installent bénéficient de diverses exonérations fiscales ou sociales.

L'Assemblée nationale a choisi de maintenir l'exonération dont bénéficient les organismes d'intérêt général pour éviter de déstabiliser des territoires particulièrement fragiles sur le plan économique et social. Votre commission des affaires sociales approuve cette décision, notamment en raison de l'impact défavorable qu'aurait eu la suppression de l'exonération sur les nombreux établissements médico-sociaux qui se sont établis en ZRR.

**Votre commission vous propose, en conséquence, de confirmer la suppression de cet article.**

*Article 89*

*(art. L. 2242-17 du code du travail et 80 duodecimes  
du code général des impôts)*

**Suppression de l'exonération applicable aux indemnités de rupture  
versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois  
et des compétences**

***Objet : Cet article propose de supprimer un avantage fiscal et social applicable aux indemnités de départ volontaires versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.***

**I - Le dispositif proposé**

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a instauré, dans les entreprises ou les groupes employant au moins trois cents salariés, une obligation de négocier tous les trois ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

L'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a complété les dispositions relatives à la GPEC, en précisant que la négociation peut aussi porter sur la qualification des catégories d'emplois menacés par les évolutions économiques ou technologiques. Cette négociation peut aboutir à la conclusion d'un accord collectif prévoyant des départs volontaires. Pour encourager la conclusion de ce type d'accord, les indemnités de rupture versées en cas de départ volontaire d'un salarié bénéficient d'un régime fiscal et social avantageux :

- elles ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur le revenu, dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale (soit 138 480 euros en 2010), en application du 5° du 1 de l'article 80 *duodecimes* du code général des impôts ;

- elles sont exonérées de cotisations sociales, dans la limite du même plafond, en vertu de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale ;

- elles ne sont pas assujetties à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), dans la limite du montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement (5° de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale).

Plusieurs conditions, énumérées à l'article L. 2242-17 du code du travail, doivent cependant être remplies pour bénéficier de ces avantages :

- l'autorité administrative compétente ne doit pas s'être opposée à la qualification d'emplois menacés retenue par l'accord collectif ;

- le salarié dont le contrat de travail est rompu devait occuper effectivement un emploi classé dans une catégorie d'emplois menacés définie par l'accord collectif et avoir retrouvé un emploi stable à la date de la rupture de son contrat de travail ;

- enfin, un comité de suivi doit avoir été mis en place par l'accord collectif et ce comité doit avoir reconnu la stabilité de l'emploi de reclassement.

Comme l'indique l'étude d'impact qui accompagne le projet de loi de finances, ce dispositif, qui s'est révélé d'application trop complexe, a été peu utilisé par les entreprises : en 2007, une dizaine d'accords de GPEC seulement, sur un total de 172 déposés au niveau national, prévoyaient un plan de départs volontaires.

Dans le cadre de la politique de réduction des niches fiscales et sociales, il est donc proposé de supprimer ces avantages fiscaux et sociaux en abrogeant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'article L. 2242-17 du code du travail et le 5<sup>o</sup> du 1 de l'article 80 *duodecies* du code général des impôts. Il n'est pas nécessaire de retoucher le code de la sécurité sociale, les exonérations de cotisations et contributions sociales étant en effet déterminées par référence à l'article 80 *duodecies* du code général des impôts.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement de coordination, modifiant l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

## **III - La position de la commission**

L'adoption de cet article aura pour effet de soumettre les entreprises et les salariés aux règles de droit commun en matière de cotisations et de contributions sociales et d'impôt sur le revenu. L'Etat devrait réaliser ainsi une modeste économie, évaluée à 1 million au titre de l'impôt sur le revenu et 2 millions au titre des exonérations sociales (l'Etat compensant le manque à gagner pour la sécurité sociale).

Au-delà de cet enjeu budgétaire finalement assez modeste, votre commission estime que cet article propose surtout une mesure de simplification bienvenue. A l'évidence, le dispositif d'exonérations n'a pas atteint son objectif en raison de modalités d'application excessivement complexes et sa suppression est donc tout à fait justifiée.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 90*

*(art. L. 133-7 et L. 241-10 du code de la sécurité sociale, L. 7233-3 du code du travail et L. 741-27 du code rural et de la pêche maritime)*

**Suppression d'exonération de cotisations sociales  
en matière de services à la personne**

**Objet : Cet article tend à supprimer des exonérations de cotisations sociales applicables dans le secteur des services à la personne.**

**I - Le dispositif proposé**

Le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> du **paragraphe I** tendent à supprimer un abattement de cotisations prévu à l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale. Cet article définit l'assiette et les modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales obligatoires dues par les **particuliers employeurs**, au titre des rémunérations qu'ils versent à leurs salariés.

Les cotisations et contributions patronales sont calculées soit sur une base forfaitaire (égale, par heure de travail, à une fois la valeur horaire du Smic applicable au premier jour du trimestre civil considéré), soit sur les rémunérations réellement versées au salarié. Dans ce dernier cas, le code de la sécurité sociale prévoit, depuis 2005<sup>1</sup>, que les cotisations patronales de sécurité sociale sont réduites de quinze points. Le bénéfice de cet abattement n'est cumulable ni avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales, ni avec l'application de taux ou d'assiettes spécifiques ou de montants forfaitaires de cotisations.

Cet abattement vise à inciter les particuliers employeurs à cotiser sur une assiette réelle de rémunération et à améliorer ainsi les droits sociaux de leurs salariés, en particulier en ce qui concerne les indemnités journalières, les allocations au titre de l'assurance chômage et les cotisations retraite. Il a atteint son objectif, puisque près de 70 % des salariés à domicile sont aujourd'hui déclarés au réel, contre moins de 40 % il y a cinq ans<sup>2</sup>.

Le 3<sup>o</sup> vise ensuite à modifier l'article L. 241-10 du même code, relatif aux exonérations de cotisations sociales applicables aux **structures agréées**.

Schématiquement, cet article distingue deux grands régimes :

- son I prévoit qu'une **exonération complète** de cotisations patronales (hors cotisations d'accidents du travail) est accordée en cas d'emploi d'une aide à domicile intervenant auprès de publics dits « fragiles » : personnes âgées de plus de soixante-dix ans, personnes dépendantes, invalides ou handicapées ou ayant un enfant handicapé ;

---

<sup>1</sup> Cf. l'article 6 de la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>2</sup> Cf. le chapitre consacré à « la politique en faveur des services à la personne », dans le rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes (première partie).

- son III *bis* prévoit qu'une **franchise de cotisations** (à l'exclusion, là encore, des cotisations d'accidents du travail) s'applique, **dans la limite du Smic**, à la rémunération des salariés employés par des associations ou entreprises agréés qui interviennent auprès des autres publics, considérés comme « non fragiles ».

La mesure proposée consiste à supprimer le III *bis* de l'article, ce qui aurait pour effet de soumettre les salariés concernés au régime de droit commun, c'est-à-dire l'allègement dégressif de cotisations applicable dans la limite de 1,6 Smic.

Le **paragraphe II** contient une mesure de coordination : il tend à abroger l'article L. 7233-3 du code du travail, qui dispose que les associations ou entreprises agréées exerçant une activité de services à la personne auprès de personnes physiques sont exonérées de cotisations patronales dans les conditions prévues au III *bis*, précité.

Le **paragraphe III** comporte une autre mesure de coordination : il vise à abroger le V de l'article L. 741-27 du code rural et de la pêche maritime, qui dispose que le III *bis* de l'article L. 241-10 du code de la sécurité sociale peut s'appliquer aussi, le cas échéant, aux cotisations patronales dues sur les rémunérations des salariés affiliés au régime de protection sociale agricole.

Enfin, le **paragraphe IV** précise que l'article s'applique aux cotisations et contributions sociales dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Dans un premier temps, l'Assemblée nationale avait adopté deux amendements identiques, déposés respectivement par la commission des finances et par les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, tendant à ramener de quinze à dix points la réduction de cotisations accordée en cas de déclaration au réel.

Les auteurs de ces amendements redoutaient que la suppression de la réduction de cotisations encourage les employeurs à opter pour la déclaration au forfait, moins avantageuse pour les salariés.

Le Gouvernement a cependant demandé une seconde délibération sur ces amendements et a obtenu leur suppression.

En conséquence, la seule modification apportée à cet article est un amendement de coordination.

## **III - La position de la commission**

Depuis le lancement, en 2005, du plan de développement des services à la personne, le montant des aides publiques accordées à ce secteur a beaucoup augmenté : il dépasse aujourd'hui les 6 milliards d'euros, sous la

forme d'exonérations fiscales et sociales. Ces exonérations ont eu un impact positif sur l'emploi - l'Insee estime que 108 000 emplois en équivalent temps plein (ETP) ont été créés sur la période 2006-2008 - mais celui-ci a sans doute été trop modeste pour que l'on puisse éviter d'aborder la question de la rationalisation de ces dispositifs coûteux pour les finances publiques.

Votre commission n'est pas hostile à ce que certaines exonérations soient remises en cause mais elle s'inquiète des conséquences que leur suppression trop brutale pourrait avoir sur la pérennité de nombreuses structures agréées, et met en garde contre le risque d'une recrudescence du travail au noir, qui priverait l'Etat et la sécurité sociale de recettes.

Concernant tout d'abord la réduction de quinze points de cotisations dont bénéficient les particuliers employeurs en cas de déclaration au réel, votre commission estime préférable de réduire l'avantage, en le ramenant à dix points, plutôt que le faire disparaître entièrement. Cela permettrait d'éviter des suppressions d'emplois, causées par un renchérissement du coût du travail, et un retour à la déclaration au forfait, moins avantageuse pour les salariés.

Votre commission propose ensuite un deuxième amendement tendant à préciser, par décret, la liste des activités de services à la personne ouvrant droit à la réduction de cotisations.

Lors de son audition sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le ministre du budget François Baroin a fait la déclaration suivante : « *En supprimant les exonérations de charges pour les services à la personne, nous avons choisi de préserver l'efficacité d'un système conçu, à l'origine, pour soulager les actifs. Il a ensuite évolué, non sans connaître des dérives : on a vu le dispositif utilisé pour rémunérer un coach de gym à domicile ou un clown pour un anniversaire d'enfant...* » Votre commission n'est pas certaine que l'embauche de coaches et de clowns soit la cause principale de l'augmentation des dépenses fiscales et sociales en faveur des services à la personne mais elle souhaite néanmoins donner au Gouvernement un nouvel instrument pour contenir d'éventuelles dérives : le décret pourrait exclure certaines activités de loisirs ou à caractère sportif du bénéfice de la réduction de cotisations et être révisé régulièrement en fonction des évolutions constatées sur le terrain.

Votre commission propose enfin un dernier amendement portant sur l'exonération dite « III bis ».

En principe, cette exonération s'applique seulement à des structures qui interviennent auprès de publics « non fragiles ». Cependant, la définition des publics « fragiles » ou « non fragiles », au sens du code de la sécurité sociale, présente parfois un caractère arbitraire et n'est donc pas à l'abri des critiques. La garde de très jeunes enfants ou les interventions d'aide à domicile réalisées auprès de familles en difficulté dans le cadre de la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de protection maternelle et infantile (PMI) des départements ne sont, par exemple, pas considérées comme des services rendus à des publics fragiles.

L'amendement de votre commission propose donc de maintenir le bénéfice de l'exonération « III bis » pour la rémunération des salariés qui assurent les missions susvisées, ainsi que pour le personnel administratif ou d'encadrement des structures qui interviennent auprès de personnes âgées ou dépendantes.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

#### *Article 91*

*(art. L. 241-13 et L. 241-14 du code de la sécurité sociale)*

### **Suppression de l'exonération de cotisation sur l'avantage en nature dans les hôtels, cafés et restaurants**

***Objet : Cet article tend à supprimer la réduction de cotisation dont bénéficient les employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants au titre des repas qu'ils fournissent à leurs salariés.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Le 1<sup>o</sup> du **paragraphe I** propose d'abord d'abroger l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale, issu de l'article 116 de la loi de finances pour 1998.

En vertu de cet article, les employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR) bénéficient d'une réduction forfaitaire de cotisations sociales au titre des repas qu'ils fournissent à leurs salariés. Le montant de cette réduction est égal à 28 % du minimum garanti<sup>1</sup> prévu à l'article L. 3231-12 du code du travail, multiplié par le nombre de repas fournis.

Le 2<sup>o</sup> propose ensuite une mesure de coordination au V de l'article L. 241-13 du même code, qui dispose que le bénéfice de cette réduction forfaitaire est cumulable avec l'allègement général de cotisations sociales.

Le **paragraphe II** précise enfin que l'article s'applique aux cotisations et contributions sociales dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

#### **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination.

---

<sup>1</sup> Le minimum garanti est fixé à 3,31 euros en 2010.

### III - La position de la commission

L'an passé, la commission des finances du Sénat avait déjà demandé, par voie d'amendement, la suppression de cette réduction forfaitaire de cotisations. Le secteur HCR ayant bénéficié d'une aide de 3 milliards d'euros, *via* la baisse de la TVA, elle avait estimé qu'il n'était plus justifié de maintenir cette réduction, dont le coût est de l'ordre de 150 millions d'euros par an.

Mais le Gouvernement s'était alors fermement opposé à cette mesure, ce qui avait conduit le Sénat à la rejeter, en faisant valoir deux arguments principaux : en premier lieu, tous les employeurs bénéficient d'une exonération au titre des tickets restaurants qu'ils délivrent à leurs salariés et il est donc équitable qu'un avantage soit prévu lorsque le repas est fourni en nature ; en second lieu, cette mesure serait sans lien avec la baisse de la TVA dans la restauration.

Manifestement, la réflexion du Gouvernement a évolué puisqu'il prend lui-même l'initiative, cette année, de proposer la suppression de la réduction de cotisations, avec des arguments rigoureusement opposés à ceux avancés en 2009 : selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, la suppression de la réduction de cotisations se justifie en raison de son caractère exceptionnel - elle présente en effet la particularité de porter sur un avantage en nature ; et elle serait une suite logique de la baisse de la TVA décidée en 2009.

Pour sa part, votre commission des affaires sociales estime que la suppression de cette réduction de cotisations est légitime, dans le contexte de la politique plus générale de lutte contre les niches fiscales. Il n'est pas choquant de demander un effort financier au secteur HCR, qui a bénéficié, avec la baisse de la TVA, d'une aide substantielle.

Il ne faut pas voir dans cette mesure une sanction à l'encontre des hôtels, cafés et restaurants, auxquels on a parfois reproché de ne pas avoir suffisamment répercuté la baisse de la TVA sur leurs prix. Notre collègue Michel Houel vient de dresser un bilan nuancé, mais globalement positif, de la baisse de la TVA<sup>1</sup> : elle a favorisé une modération des prix et une reprise de l'emploi, a facilité le financement de nouvelles mesures sociales au profit des salariés du secteur et a aidé les entreprises à rétablir leur capacité d'investissement.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport d'information Sénat n° 42 (2010-2011), « La TVA dans la restauration : une mesure qui fait ses preuves », fait au nom de la commission de l'économie.

*Article 92*

*(art. L. 5133-1 à L. 5133-7 et L. 5423-24 du code du travail)*

**Alignement du dispositif d'intéressement de l'allocation de solidarité spécifique sur celui du revenu de solidarité active**

***Objet : Cet article propose de supprimer la prime de retour à l'emploi dont bénéficient les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique qui reprennent une activité professionnelle.***

**I - Le dispositif proposé :**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a institué une prime de retour à l'emploi, dont le régime est fixé par les articles L. 5133-1 à L. 5133-7 du code du travail.

Cette prime, d'un montant de 1 000 euros, est attribuée aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui reprennent une activité professionnelle. Son versement est soumis à certaines conditions : le bénéficiaire doit avoir travaillé quatre mois consécutifs et doit, s'il est salarié, travailler au moins soixante-dix-huit heures par mois ; elle peut, par exception, être versée au terme du premier mois d'activité.

Comme l'écrivait notre ancien collègue Bernard Seillier<sup>1</sup>, cette prime a « *un double objet : grâce à son montant élevé, elle est censée avoir un effet psychologique sur les bénéficiaires de minima sociaux et jouer un rôle de déclencheur pour le retour à l'emploi. Par ailleurs, bien que totalement libre d'emploi, elle a été conçue pour permettre aux intéressés de faire face aux frais de toute nature qui peuvent survenir lors d'une reprise d'activité (habillement, transport, frais de garde...)* ».

Il est aujourd'hui proposé de supprimer cette prime et d'abroger, en conséquence, les articles L. 5133-1 à L. 5133-7 du code du travail. Par coordination, serait également supprimé le 1<sup>o</sup> de l'article L. 5423-24 du même code, qui dispose que le fonds de solidarité gère les moyens de financement de la prime de retour à l'emploi. Cette mesure de suppression entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport Sénat n° 161 (2005-2006) de Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements à caractère technique :

- le premier est de nature rédactionnelle : plutôt que d'abroger les articles L. 5133-1 à L. 5133-7 du code du travail, il propose d'abroger la section du code du travail qui regroupe ces articles ;

- le deuxième est de coordination : il abroge l'article L. 5135-1 du code du travail, qui punit de 4 000 euros d'amende le fait de bénéficier frauduleusement de la prime pour l'emploi, puis modifie les articles L. 5312-1 et L. 5426-5 du même code, qui ont pour objet, respectivement, de préciser que Pôle emploi est chargé d'assurer le service de cette prime et que le fait de fournir délibérément des informations inexactes dans le but de percevoir la prime est puni d'une pénalité de 3 000 euros ;

- le dernier est également de coordination : il modifie l'article 81 du code général des impôts, qui prévoit que la prime n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

## **III - La position de la commission**

A l'origine, la prime de retour à l'emploi bénéficiait également aux titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation parent isolé (API), deux minima sociaux qui ont été remplacés, en 2009, par le revenu de solidarité active (RSA). Or, les bénéficiaires du RSA, lorsqu'ils retrouvent un emploi, ne perçoivent pas cette prime, ce qui crée une différence de traitement peu compréhensible avec les titulaires de l'ASS.

Sa suppression permettra donc de simplifier le dispositif d'incitation à la reprise d'emploi, tout en rétablissant une égalité entre les titulaires de minima sociaux. Bien sûr, certains pourraient souhaiter que l'égalité soit rétablie par le biais d'une généralisation de la prime à tous les titulaires de minima sociaux. Cette proposition, généreuse, serait cependant difficile à financer dans le contexte actuel ; elle serait, en outre, impossible à justifier au regard de la faible efficacité de cette prime en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la prime de retour à l'emploi n'est qu'un élément, parmi d'autres, du dispositif d'intéressement qui a été progressivement mis en place pour inciter les bénéficiaires de l'ASS à reprendre un emploi. En cas de reprise d'une activité réduite (moins de soixante-dix-huit heures par mois), un bénéficiaire de l'ASS peut cumuler, pendant douze mois, une partie de son allocation avec son revenu d'activité ; en cas de reprise d'un emploi avec une durée du travail qui dépasse ce seuil, le bénéficiaire peut aussi cumuler, pour partie, son allocation avec son revenu d'activité pendant douze mois, tout en percevant une prime forfaitaire pour reprise d'activité de 150 euros par mois. Enfin, il peut prétendre au bénéfice

du mécanisme d'intéressement du RSA, s'il lui est plus favorable que celui de l'ASS.

Pour ces raisons, votre commission estime que la proposition de supprimer la prime de retour à l'emploi ne remet pas en cause l'objectif d'encouragement à la reprise d'activité des bénéficiaires de minima sociaux. Elle permettra de rationaliser les dispositifs d'intéressement et de réaliser, de surcroît, une économie évaluée à une cinquantaine de millions d'euros par an.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 93*

*(art. 141 de la loi n° 2001-1275 de finances pour 2002 du 28 décembre 2001)*

### **Suppression de l'exonération de cotisations sociales applicable aux contrats initiative-emploi**

***Objet : Cet article tend à supprimer un dispositif d'exonération de cotisations qui continue à s'appliquer à certains contrats initiative-emploi (CIE) conclus avant 2002.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Créé en 1995, le CIE est un contrat aidé destiné à favoriser le retour à l'emploi, dans le secteur marchand, de personnes éloignées du marché du travail. Son régime a été réformé par l'article 141 de la loi de finances pour 2002, qui a cependant prévu, dans son III, le maintien du régime d'exonérations de cotisations sociales qui s'appliquait aux contrats conclus avant son entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2002.

En application de cette disposition, l'employeur est exonéré du paiement des cotisations à sa charge au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, dans la limite d'une rémunération égale au Smic.

L'exonération est accordée, en principe, pour une durée de vingt-quatre mois suivant la date d'embauche. Toutefois, pour les titulaires âgés de plus de cinquante ans et de moins de soixante-cinq ans, demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ou handicapés ou percevant le revenu minimum d'insertion et sans emploi depuis plus d'un an, l'exonération est accordée jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge et justifient de la durée d'assurance requis pour avoir droit à une pension de vieillesse au taux plein.

Les employeurs qui ont embauché, avant 2002, des salariés qui remplissaient ces différentes conditions continuent donc de bénéficier d'une complète exonération de cotisations dans la limite du Smic.

Il est proposé de mettre fin à cette exonération en abrogeant le III de l'article 141 de la loi de finances pour 2002.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

## **II - La position de la commission**

Votre commission est favorable à la suppression de cette exonération, qui ne présente plus qu'un caractère résiduel : elle concerne environ 2 300 salariés, en équivalent temps plein, et s'éteindra en 2016. Elle n'exerce plus d'effet incitatif à l'embauche puisqu'elle s'applique seulement à des contrats déjà conclus. Il est peu probable que sa suppression conduise à des licenciements, dans la mesure où les salariés concernés sont en CDI et où le coût de la rupture du contrat de travail serait élevé.

L'économie escomptée est de l'ordre de 11,5 millions d'euros en 2011. Elle contribuera à la réduction du déficit du budget de l'Etat, qui compensait jusqu'ici le manque à gagner pour la sécurité sociale.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 94*

#### **Expérimentation d'un contrat d'accompagnement renforcé au profit de personnes en situation précaire**

***Objet : Cet article tend à autoriser l'expérimentation d'un nouveau contrat, le contrat d'accompagnement renforcé (Car), destiné à favoriser l'insertion dans l'emploi durable de personnes ayant occupé des emplois précaires.***

## **I - Le dispositif proposé**

Le **paragraphe I** pose tout d'abord les principes qui régissent le Car : créé à titre expérimental, il pourrait être conclu par des personnes ayant exercé un emploi en CDD ou en intérim, si leur dernier emploi est localisé dans l'un des bassins d'emplois suivants : Douai, Montbéliard, Mulhouse, Les Mureaux-Poissy, Saint-Dié et la Vallée de l'Arve.

Le **paragraphe II** précise ensuite le régime juridique du Car, qui présenterait beaucoup de points communs avec celui du contrat de transition professionnelle (CTP). En effet, les articles 4, 5, 8 et les trois derniers alinéas

de l'article 9 de l'ordonnance n° 2006-443 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du CTP s'appliqueraient aussi au Car, sous réserve de certaines adaptations.

Conclu pour une durée de douze mois, le Car comprendrait des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail. Il prendrait fin de manière anticipée si son titulaire obtient un CDI, un CDD ou un contrat de travail temporaire d'une durée d'au moins six mois ou s'il crée son entreprise ; il serait possible de reprendre l'exécution du Car si ce contrat de travail est rompu prématurément.

Le titulaire du Car aurait l'obligation d'être actif dans sa recherche d'emploi ou dans son projet de création d'entreprise, d'entreprendre les actions de reclassement et de formation convenues dans son contrat, d'accepter les offres de périodes de travail qui lui sont faites et de donner suite à toute offre d'emploi correspondant aux orientations du projet professionnel défini par son contrat, y compris si cette offre implique une mobilité géographique ou professionnelle.

Le Car serait conclu, dans les bassins d'emploi de Montbéliard et Saint-Dié, avec une filiale de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), dénommée Transitio, qui gère déjà une partie des CTP ; dans les autres bassins, il serait conclu avec Pôle emploi.

Alors que le CTP est proposé aux salariés dont le licenciement pour motif économique est envisagé, le Car serait accessible à des personnes ayant été titulaires d'un CDD ou d'un contrat de travail temporaire pendant au moins quatre mois au cours des douze derniers mois, à condition que leur dernier emploi ait relevé d'une qualification inférieure ou égale au niveau IV<sup>1</sup>, qu'ils aient acquis un droit minimum de six mois d'indemnisation à l'assurance chômage et qu'ils aient été inscrits, pendant une durée minimale, sur la liste des demandeurs d'emploi.

Une autre différence avec le CTP concerne le statut des titulaires du contrat. Les signataires du CTP ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et perçoivent une allocation de transition professionnelle. Les bénéficiaires du Car n'auraient pas ce statut et continueraient à percevoir l'allocation d'assurance chômage et les autres aides auxquelles ils peuvent avoir droit dans les conditions prévues par la convention d'assurance chômage.

Le **paragraphe III** indique que le Car sera proposé avant le 22 juin 2011.

Enfin, le **paragraphe IV** est relatif à l'évaluation de l'expérimentation : avant le 1<sup>er</sup> juin 2011, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport pour déterminer les suites qu'il conviendra de lui donner. Ce rapport sera soumis, pour avis, aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic.

---

<sup>1</sup> Le niveau IV correspond à un baccalauréat général, technologique ou professionnel.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements rédactionnels tendant notamment à préciser que Pôle emploi est une institution « *nationale* » et que l'Afpa est une association « *nationale* ».

## **III - La position de la commission**

Votre commission soutient l'initiative du Gouvernement d'expérimenter ce nouveau contrat. Le CTP, tout comme la convention de reclassement personnalisé (CRP), s'adresse à des salariés dont le CDI a été rompu. Il n'existe pas encore de dispositif destiné à ce public, pourtant particulièrement vulnérable et durement touché par la crise, que sont les salariés précaires. Le Car permettra de combler cette lacune.

Ce sont les partenaires sociaux qui ont demandé, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi, qu'une telle expérimentation soit menée. Des discussions approfondies ont eu lieu entre l'Etat et les organisations patronales et syndicales et elles ont abouti au printemps 2010.

Le coût de l'accompagnement est évalué à 1 800 euros par bénéficiaire. Sur la base d'une estimation de 12 000 entrées dans le dispositif, le Car occasionnerait donc une dépense supplémentaire de 21,6 millions d'euros en 2011, prise en charge, à parts égales, par l'Etat et par l'Unedic.

Convaincue de l'intérêt de ce nouvel outil de sécurisation des parcours professionnels, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### *Article 94 bis*

#### **Prorogation de l'expérimentation du contrat de transition professionnelle**

***Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, tend à proroger, jusqu'au 31 mars 2011, la possibilité d'adhérer au contrat de transition professionnelle (CTP).***

## **I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

En application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006 relative à l'expérimentation du CTP, les salariés des entreprises de moins de mille salariés, employés dans certains bassins d'emploi et concernés par

une procédure de licenciement pour motif économique engagée entre le 15 avril 2006 et le 1<sup>er</sup> décembre 2010, se voient proposer par leur employeur la conclusion d'un CTP, dont l'objectif est de favoriser leur reclassement professionnel grâce à des mesures d'accompagnement, de formation et à des périodes de travail.

Il est proposé de reporter du 1<sup>er</sup> décembre 2010 au 31 mars 2011 la date limite fixée pour bénéficier d'un CTP. Ce délai supplémentaire est souhaité par le Gouvernement afin de pouvoir mener, dans de bonnes conditions, des discussions avec les partenaires sociaux, en vue d'une éventuelle fusion du CTP et de la convention de reclassement personnalisé (CRP).

Créée en 2006, par les partenaires sociaux, la CRP a aussi pour objet de favoriser le reclassement de salariés concernés par une procédure de licenciement économique. La convention qui l'institue arrive à échéance le 31 mars 2011. L'alignement des deux dates faciliterait le remplacement éventuel de la CRP et du CTP par un dispositif unique d'accompagnement des salariés.

Il est également proposé de supprimer le second alinéa de l'article 2 de l'ordonnance, qui dispose que la proposition du CTP doit être faite avant le 10 décembre 2010, soit lors de l'entretien préalable au licenciement, soit à l'issue de la dernière réunion des instances représentatives du personnel.

## **II - La position de la commission**

La prorogation de l'expérimentation du CTP est cohérente avec la volonté de rechercher un terrain d'entente avec les partenaires sociaux. Elle devrait occasionner un surcoût modéré pour les finances publiques, estimé à 9 millions d'euros sur la base d'une hypothèse de cinq cents entrées dans le dispositif chaque mois.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 95*

*(art. L. 5134-30-1 du code du travail)*

**Adaptation des dispositions relatives au financement du contrat unique d'insertion pour les ateliers et chantiers d'insertion**

***Objet : Cet article propose de maintenir, en 2011, une aide majorée pour les ateliers et chantiers d'insertion qui embauchent un salarié en contrat unique d'insertion.***

**I - Le dispositif proposé**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le montant de l'aide financière versée à un employeur qui recrute un salarié en contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE)<sup>1</sup> ne peut excéder 95 % du montant brut du Smic par heure travaillée, dans la limite de la durée légale hebdomadaire du travail.

La loi de finances pour 2010 a cependant décidé que le montant de cette aide pourrait être porté, à titre dérogatoire, à 105 % du Smic<sup>2</sup>, pendant toute la durée de l'année 2010, lorsque le titulaire du CUI est embauché par un atelier ou un chantier d'insertion conventionné avec l'Etat. Les ateliers et les chantiers d'insertion sont des structures d'insertion par l'activité économique qui s'adressent à des personnes très éloignées de l'emploi.

Il est proposé de prolonger cette dérogation en 2011, en modifiant, à cette fin, la date qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 5134-30-1 du code du travail.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.**

**II - La position de la commission**

Votre commission n'est pas hostile à une nouvelle majoration de l'aide accordée aux ateliers et chantiers d'insertion, qui effectuent un travail utile auprès de publics défavorisés.

Elle observe cependant que le Gouvernement avait annoncé, l'an passé, que la majoration était proposée à titre transitoire, dans l'attente de la mise en œuvre d'une réforme du financement de l'insertion par l'économique prévoyant une modulation de l'aide à l'employeur.

---

<sup>1</sup> La loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a remplacé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, les anciens contrats aidés par un contrat unique d'insertion (CUI), qui comporte deux volets : contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand et contrat initiative-emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand.

<sup>2</sup> Cela ne signifie pas que l'employeur réalise un bénéfice en procédant à une embauche, car le coût total du travail s'établit à 113 % du Smic si l'on tient compte des cotisations patronales non exonérées qui restent à sa charge.

Des discussions ont bien eu lieu avec les acteurs concernés, au cours de l'année 2010, mais elles n'ont pas encore abouti. Le conseil national de l'insertion par l'activité économique a jugé opportun d'approfondir la réflexion et de reporter la réforme à 2012. Dans l'attente, il est légitime de conserver un taux d'aide majoré afin de ne pas déstabiliser les structures d'insertion. Le coût de cette mesure est évalué à 24,8 millions en 2011, sur la base d'une hypothèse de 50 000 embauches en CUI-CAE dans les ateliers et chantiers d'insertion.

Sous le bénéfice de ces observations, **votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 96*

### **Prélèvement exceptionnel sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels**

***Objet : Cet article propose de prélever 300 millions, en 2011, sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), afin de financer diverses actions en faveur de la formation.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Le FPSPP a été créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, en remplacement du fonds unique de péréquation (Fup).

Il est alimenté par une fraction des cotisations versées par les entreprises au titre de leurs obligations en matière de formation professionnelle. Il permet de financer des formations en faveur de publics prioritaires, de mener des études et des actions de promotion et, enfin, d'assurer une certaine péréquation entre les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca)<sup>1</sup>. En 2010, ses ressources propres se sont élevées à 830 millions d'euros.

Le **paragraphe I** propose de procéder, en 2011, à trois prélèvements sur les ressources de ce fonds :

- le premier serait d'un montant de **124 millions d'euros** ; cette somme serait reversée à Pôle emploi et servirait, à hauteur de 74 millions, au financement de la prime pour l'aide à l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans en contrat de professionnalisation et, à hauteur de 50 millions, au

---

<sup>1</sup> Les Opca sont chargés de collecter les cotisations des entreprises ; certains peuvent dégager des excédents importants tandis que d'autres n'ont pas les moyens de faire face à la demande de formation de toutes leurs entreprises adhérentes, ce qui justifie l'existence d'un mécanisme de péréquation.

financement des actions mises en œuvre par Pôle emploi en faveur de la convention de reclassement personnalisé (CRP) ;

- le deuxième serait d'un montant de **50 millions** et serait reversé à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ; cette somme serait utilisée pour financer la mise en œuvre des titres professionnels délivrés par le ministère de l'emploi ;

- le troisième serait d'un montant de **126 millions** et bénéficierait à l'agence de services et de paiement (ASP)<sup>1</sup>, afin de financer la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

Le **paragraphe II** précise ensuite que les prélèvements seraient effectués en deux fois, le premier versement devant intervenir avant le 31 janvier 2011, le second avant le 31 juillet 2011. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions relatifs à ces prélèvements seraient régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

Enfin, le **paragraphe III** renvoie à un décret le soin de préciser les modalités de mise en œuvre de ces prélèvements. Le décret sera pris après avis du FPSPP.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels.

## **III - La position de la commission**

Avec cet article, le Gouvernement renoue avec une habitude ancienne, consistant à puiser dans les excédents de la formation professionnelle pour compléter les ressources du budget de l'Etat.

Les lois de finances pour 2007 et 2008 avaient procédé à de tels prélèvements sur le Fup, à hauteur de 175 millions et 200 millions d'euros respectivement, ce qui avait conduit votre commission des affaires sociales à insister, à l'époque, « *sur la nécessité de ne pas avoir recours tous les ans à de tels expédients* »<sup>2</sup>.

En 2009, la commission spéciale chargée de l'examen du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a souhaité mettre un terme à cette pratique. Son rapporteur, Jean-Claude Carle, a fait adopter un amendement, devenu l'article L. 6332-22-1 du code du travail, selon lequel « *les sommes dont dispose le fonds paritaire de sécurisation des*

---

<sup>1</sup> L'ASP est un établissement public national placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère de l'économie. Sa mission consiste en la gestion administrative et financière d'aides publiques ; à ce titre, il peut instruire les demandes d'aides, vérifier leur éligibilité, contrôler le respect des engagements pris par les bénéficiaires, exécuter les paiements, le recouvrement et l'apurement des indus et exercer toute autre activité nécessaire à la bonne gestion des aides publiques.

<sup>2</sup> Cf. l'avis n° 95, tome VII, de Louis Souvet, fait au nom de la commission des affaires sociales.

*parcours professionnels au 31 décembre de chaque année constituent, l'année suivante, des ressources de ce fonds ». Son rapport souligne que « l'objectif de préservation de l'intérêt des publics prioritaires » justifie que les éventuels excédents du fonds soient reportés d'une année sur l'autre et ne puissent « faire l'objet d'un prélèvement »<sup>1</sup>.*

Pourtant, le Gouvernement propose, dès la première année de fonctionnement du FPSPP, de procéder à nouveau à un prélèvement, ce que votre commission ne peut que déplorer dans son principe.

Néanmoins, plusieurs éléments doivent être pris en considération : d'abord, la très forte contrainte qui pèse, cette année, sur les finances publiques peut justifier d'avoir recours à des recettes exceptionnelles ; ensuite, la montée en puissance des dépenses du fonds a été progressive au cours de sa première année de fonctionnement, de sorte qu'il dispose d'excédents non négligeables ; enfin, la contribution du FPSPP sera utilisée pour financer des actions de formation au profit de publics prioritaires, ce qui est conforme à sa vocation.

Pour ces raisons, votre commission estime que la mesure proposée est acceptable en 2011 et **elle vous propose**, en conséquence, **d'adopter cet article sans modification.**

#### *Article 97*

*(art. L. 5212-5, L. 5212-9, L. 5213-4, L. 5213-11 et L. 5214-1-1 nouveau du code du travail)*

### **Transfert de compétences à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées**

***Objet : Cet article tend à confier à l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) certaines missions aujourd'hui exercées par l'Etat.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Le **paragraphe I** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 5212-5 du code du travail.

Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit que les employeurs fournissent, chaque année, à l'autorité administrative une déclaration relative aux emplois occupés par des travailleurs handicapés. Cette déclaration permet à l'administration de vérifier si l'entreprise s'acquitte de l'obligation qui lui

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport Sénat n° 618 (2008-2009) de Jean-Claude Carle, fait au nom de la commission spéciale.

est faite, en vertu de l'article L. 5212-2 du code du travail, d'employer au moins 6 % de travailleurs handicapés. En l'absence de déclaration, l'employeur est considéré comme ne satisfaisant pas à son obligation.

Il est proposé que la déclaration soit désormais adressée, non plus à l'autorité administrative, mais à l'Agefiph, qui serait chargée de gérer ces déclarations dans des conditions précisées par décret.

Le **paragraphe II** tend à modifier l'article L. 5212-9 du même code.

Cet article dispose que les employeurs peuvent s'acquitter de leur obligation d'emploi de travailleurs handicapés en versant une contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés. Le montant de cette contribution peut être modulé pour tenir compte des efforts accomplis par l'entreprise pour employer des travailleurs handicapés, notamment ceux dont la lourdeur du handicap est reconnue par l'autorité administrative, après avis éventuel de l'inspection du travail.

Il est proposé que ce ne soit plus l'autorité administrative qui soit chargée de reconnaître la lourdeur éventuelle du handicap mais que cette mission soit confiée à l'Agefiph. Il ne serait plus fait mention d'un avis éventuel de l'inspection du travail.

Une mesure analogue est proposée à l'article L. 5213-11 du code du travail, qui précise qu'une aide financière peut être accordée à l'employeur, sur décision de l'autorité administrative, après avis éventuel de l'inspection du travail. A nouveau, la responsabilité d'accorder cette aide serait transférée de l'autorité administrative à l'Agefiph.

Le **paragraphe III** propose une nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 5213-4 du même code.

En application de cet article, un travailleur handicapé bénéficie, lorsqu'il est engagé dans une action de réadaptation, de rééducation ou de formation professionnelle, des aides financières accordées aux stagiaires de la formation professionnelle. A l'issue de son stage, il peut en outre bénéficier de primes, à la charge de l'Etat, destinées à faciliter son reclassement, dont le montant et les conditions d'attribution sont fixées par décret.

La modification proposée consiste à confier à l'Agefiph le soin de déterminer le montant et les conditions d'attribution de ces primes.

Le **paragraphe IV** tend à insérer un nouvel article L. 5214-1-1 dans le chapitre du code du travail consacré aux « *institutions et organismes concourant à l'insertion professionnelle des handicapés* ».

Ce nouvel article confie à l'Agefiph le soin de financer et mettre en œuvre les parcours de formation professionnelle pré-qualifiante et certifiante des demandeurs d'emploi handicapés.

Ce principe aurait une traduction très concrète : le **paragraphe V** prévoit, en effet, que l'Agefiph se substitue à l'Etat comme co-contractant de

l'Afpa pour l'exécution du marché relatif à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés.

Enfin, le **paragraphe VI** précise la date d'entrée en vigueur des différentes dispositions contenues dans cet article : le I s'appliquerait à partir de la déclaration annuelle d'emploi des travailleurs handicapés de l'année 2012 ; les II, IV et V s'appliqueraient à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011 ; enfin, le III s'appliquerait dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

## **III - La position de la commission**

Les mesures proposées par cet article permettront de rationaliser la gestion de la politique en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, en renforçant le rôle central reconnu à l'Agefiph.

Le Gouvernement estime que les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pourront, à terme, affecter à de nouvelles tâches soixante-quatorze agents, en équivalent temps plein, tandis que l'Agefiph aura besoin seulement d'une vingtaine de salariés à temps plein pour accomplir ces nouvelles missions, grâce aux synergies qu'elle pourra développer avec celles qu'elle assume déjà.

Le transfert à l'Agefiph du financement du marché passé avec l'Afpa alourdira les charges de l'association, à hauteur de 30 millions en 2011 et de 60 millions les deux années suivantes, mais permettra de réduire d'un même montant les dépenses de l'Etat. La situation financière de l'Agefiph devrait lui permettre de faire face à ces dépenses nouvelles sans mettre en danger ses autres actions. L'association dispose, fin 2010, de réserves d'un montant de 180 millions d'euros. Il ne serait cependant pas illégitime que le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) apporte une contribution au financement de ces actions.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mardi 30 novembre 2010, sous la présidence de Mugette Dini, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis d'Alain Gournac sur le projet de loi de finances pour 2011 (mission « Travail et emploi » et les articles 88 à 94, 94 bis, 95 à 97 rattachés).*

*Alain Gournac, rapporteur pour avis. - L'élaboration du projet de budget pour 2011 a été soumise à de fortes contraintes, économiques et sociales, tout d'abord, car si la récession est derrière nous, l'économie française n'a pas encore retrouvé un rythme de croissance suffisant pour résorber le chômage ; une contrainte financière, ensuite, puisque la mission n'échappe pas à l'effort de maîtrise des dépenses ni à la politique de lutte contre les « niches » fiscales et sociales.*

*La mission dispose de 11,46 milliards d'euros de crédits, soit un montant supérieur de 0,5 % à celui de l'an passé. Toutefois, si l'on tient compte des crédits du plan de relance de l'économie, la baisse est de 13 %. Il n'est pas illégitime de revenir sur certaines augmentations de crédits réalisées au plus fort de la crise et qui ne sont plus justifiées aujourd'hui.*

*Les crédits de la mission représentent seulement une partie de l'effort financier en faveur du travail et de l'emploi : si l'on ajoute les 10,5 milliards d'euros de dépenses fiscales et les 31 milliards d'exonérations de cotisations sociales, le montant total atteint 53 milliards.*

*En 2010, l'économie française est redevenue créatrice d'emplois mais à un rythme trop modéré pour entraîner une baisse significative du taux de chômage. La baisse de 0,8 % annoncée par Pôle emploi pour le mois d'octobre constitue néanmoins un signal encourageant. Cette tendance devrait se poursuivre en 2011 : Pôle emploi et l'Unedic envisagent environ 80 000 créations d'emplois, le Gouvernement, plus optimiste, 160 000, sur la base d'une croissance du PIB de 2 %. Il faudra du temps avant de revenir au niveau d'avant la crise, 400 000 emplois salariés ayant été détruits entre 2008 et 2009.*

*La reprise de l'emploi ne devrait pas être suffisante pour permettre à l'Unedic de retrouver son équilibre financier, mais son déficit devrait s'établir à 2,3 milliards d'euros, après 3,4 milliards en 2010. Le fonds de solidarité, qui indemnise les chômeurs en fin de droits, devrait dépenser, quant à lui,*

3 milliards d'euros pour 480 000 bénéficiaires, principalement au titre de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

*Le processus de fusion étant achevé, le Gouvernement attend de Pôle emploi des gains de productivité : ses effectifs vont légèrement diminuer en 2011, après avoir beaucoup augmenté pendant deux ans, et l'institution va devoir assumer de nouvelles charges, je pense à la rémunération des 900 conseillers d'orientation transférés de l'Apfa. Le recouvrement des cotisations Assedic va cependant être confié à l'Acoss, à compter du 1er janvier, ce qui va permettre à Pôle emploi d'affecter à de nouvelles tâches les 300 agents qui en étaient chargés.*

*La coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi devra être étudiée : la dotation allouée aux maisons de l'emploi est en effet divisée par deux. Or on observe des doublons avec les agences locales de Pôle emploi. Même si l'Assemblée nationale a finalement voté une majoration de 10 millions d'euros, des réorganisations seront inévitables en certains points du territoire.*

*Plusieurs dispositifs qui ont été renforcés au plus fort de la crise vont être redimensionnés. Les contrats aidés ont, à l'évidence, joué un rôle « d'amortisseur » face à la montée du chômage. En 2010, 400 000 contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE) et 120 000 contrats initiative-emploi (CIE) devraient être signés - le nombre le plus élevé depuis dix ans. Un tel volume n'a plus lieu d'être l'an prochain : on prévoit 340 000 CAE et 50 000 CIE.*

*Les crédits destinés aux plus vulnérables vont cependant être maintenus. Je pense à l'insertion par l'activité économique, 176 millions d'euros, aux écoles de la deuxième chance ou à l'établissement public d'insertion de la défense. Une dotation de 50 millions d'euros est prévue pour l'aide à l'embauche des seniors, dont le principe a été décidé dans la réforme des retraites. Le relèvement du taux d'emploi des seniors demeurant une priorité, le nombre d'entrées dans les dispositifs de préretraite continuera à diminuer.*

*En matière de formation, l'objectif fixé par le président de la République le 16 novembre dernier est de doubler le nombre de jeunes formés par l'alternance, laquelle offre les meilleures perspectives d'insertion professionnelle. La création d'un ministère de l'apprentissage et de la formation professionnelle, confié à Nadine Morano, atteste qu'il s'agit bien d'une priorité de la nouvelle équipe gouvernementale.*

*Les mesures de soutien adoptées en 2009 ont maintenu à un niveau satisfaisant les entrées en apprentissage et en contrat de professionnalisation. Pour atteindre l'objectif, d'autres initiatives devront être prises, notamment dans le secteur public ou l'enseignement supérieur ; 500 millions d'euros d'investissements sont prévus, dans le cadre du grand emprunt, pour financer la construction de centres de formation et la création d'internats pour les jeunes travailleurs.*

*Sur la sécurisation des parcours professionnels, des changements sont à attendre l'année prochaine. Deux dispositifs coexistent actuellement : la convention de reclassement personnalisé (CRP) mise en place par les partenaires sociaux, et le contrat de transition professionnelle (CTP) créé par l'Etat à titre expérimental en 2006.*

*Le Gouvernement souhaite expérimenter au premier semestre de 2011 un nouveau contrat d'accompagnement renforcé (CAR), pour aider des salariés précaires à accéder à l'emploi durable. La CRP comme le CTP s'adressent en effet à des salariés en CDI licenciés pour motif économique. Les salariés en CDD ou en intérim, particulièrement vulnérables, n'en bénéficiaient pas ! Le Gouvernement a également l'intention d'ouvrir des discussions avec les organisations patronales et syndicales, afin d'étudier le remplacement éventuel de la CRP et du CTP par un dispositif unique sur l'ensemble du territoire. Par cohérence, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui prolonge jusqu'au 31 mars 2011 l'expérimentation du CTP, date à laquelle la convention instituant la CRP arrivera à échéance.*

*Au sein des articles rattachés, je m'attarderai sur la suppression de l'exonération de cotisations sociales, notamment dans le secteur des services à la personne, car elle préoccupe nombre d'entre vous.*

*Le Gouvernement a accepté, à l'Assemblée nationale, la suppression de l'article 88, qui tendait à limiter le champ d'application de l'exonération accordée aux organismes d'intérêt général implantés dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Plusieurs députés, souvent des élus de la montagne, ont souligné l'impact défavorable d'une telle mesure sur l'emploi dans les ZRR, déjà en grande difficulté économique. La suppression de l'article 88 coûtera environ 100 millions d'euros à l'Etat en 2011.*

*Un deuxième « coup de rabot » concerne les employeurs du secteur des hôtels, cafés et restaurants (HCR), exonérés de cotisations sociales au titre des repas fournis à leurs salariés. L'an dernier, la commission des finances du Sénat avait proposé la suppression de cette exonération, mais le Gouvernement s'y était opposé. Cette année, c'est lui qui prend l'initiative de cette mesure, que je vous propose d'approuver : nous pouvons demander un effort au secteur HCR, qui a bénéficié d'une aide substantielle avec la baisse de la TVA.*

*Je vous proposerai, en revanche, des amendements à l'article 90, qui concerne les services à la personne. Cet article tend d'abord à supprimer l'exonération de quinze points de cotisations dont bénéficient les particuliers employeurs qui pratiquent la déclaration au réel, plus avantageuse pour le salarié que la déclaration au forfait en termes de droits sociaux ; il tend ensuite à supprimer l'exonération de cotisations dont bénéficient, dans la limite du Smic, les entreprises et associations agréées qui interviennent auprès de personnes « non fragiles ». Les personnes « fragiles », au sens du code de la sécurité sociale, sont les personnes âgées de plus de soixante-dix ans, les personnes handicapées, invalides, dépendantes ou ayant un enfant handicapé.*

*Je vous présenterai deux amendements visant à mieux cibler ces dispositifs au lieu de les supprimer, car je crains qu'une décision trop brutale pénalise les créations d'emplois et encourage le travail au noir.*

*Deux mesures, plus ponctuelles, visent à supprimer une exonération applicable aux indemnités de rupture versées dans le cadre d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et une exonération applicable à certains CIE conclus avant 2002.*

*Le projet de loi de finances prévoit également la suppression de la prime de retour à l'emploi, d'un montant de 1 000 euros, qui est versée aux titulaires de l'ASS lorsqu'ils retrouvent un emploi d'une durée d'au moins quatre mois. C'est que la prime n'a pas eu d'effet tangible sur le taux de retour à l'emploi - la mesure est aussi une harmonisation, puisqu'elle n'était pas versée aux bénéficiaires du RSA...*

*Enfin, les deux derniers articles rattachés aux crédits de la mission visent à mettre à contribution des structures paritaires. Le premier prévoit un prélèvement exceptionnel de 300 millions d'euros sur les ressources du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), institué par la loi de novembre 2009 et qui rassemble une partie des contributions versées par les entreprises au titre de la formation professionnelle. Ce choix peut paraître contestable : le Sénat avait veillé à introduire dans la loi une disposition destinée à empêcher l'Etat de prélever les excédents du fonds ! Je vous propose néanmoins de l'accepter afin de concentrer nos efforts sur l'article 90 et parce que le prélèvement servira à financer des dépenses de formation professionnelle. Nous aurons cependant un débat en séance sur ce point puisque la commission des finances a déposé un amendement de suppression de l'article.*

*Le deuxième vise à confier à l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) l'exercice de certaines missions jusqu'ici assumées par l'Etat : gestion des déclarations des entreprises relatives à l'emploi de travailleurs handicapés, des demandes de versement de primes de reclassement ; et financement du marché conclu avec l'Afpa pour la formation de demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés. Au total, 30 millions d'euros supplémentaires seraient à la charge de l'Agefiph en 2011, 60 millions les années suivantes.*

*Ce transfert de compétences permettra de rationaliser la gestion de la politique de l'emploi en faveur des travailleurs handicapés, l'Agefiph disposant du savoir-faire et de l'expertise nécessaires. La situation financière de l'association est par ailleurs suffisamment solide pour lui permettre d'absorber cette charge supplémentaire.*

*Le projet de budget pour 2011 contribue à l'effort nécessaire de réduction de nos déficits publics, sans sacrifier les dépenses d'avenir. C'est pourquoi je vous propose de l'approuver, ainsi que les articles 88 à 97 qui y sont rattachés, sous réserve des amendements que je vous présenterai.*

**Catherine Procaccia.** - Je m'interroge sur le transfert des 900 conseillers d'orientation de l'Afpa, sans transfert des ressources correspondant à leurs salaires : Pôle Emploi est-il dans une situation financière si florissante ? Quant aux maisons de l'emploi, j'approuve la diminution de leur dotation. Celles qui sont déjà agréées n'ont pas toujours fait la preuve de leur bon fonctionnement... La formation en alternance, notamment dans le secteur public, est un sujet essentiel. A ce propos, il me paraît anormal que les sénateurs n'aient pas le droit d'accueillir et de rémunérer des stagiaires en alternance.

*L'accompagnement renforcé fera désormais l'objet d'un dispositif unique. Tant mieux car la création d'un nouveau type de contrat ne simplifierait pas le code du travail.*

*Sur l'article 90, je partage l'inquiétude du rapporteur pour avis : certes, les personnes fragiles ne seront a priori pas concernées mais je crains que les mères de famille soient fragilisées. Je rappelle en outre que ce dispositif a été créé pour lutter contre le travail au noir.*

**Christiane Demontès.** - Ce ne sont pas les gens les plus en difficulté qui profitent du crédit d'impôt associé aux emplois à domicile. Baisse des cotisations employeur ou non, les foyers bénéficiaires ne sont pas dans l'embaras financier.

*Quant à l'apprentissage, nous avons tous éprouvé beaucoup d'inquiétudes pour son essor lorsque le chômage a considérablement augmenté. Or cette filière a plutôt bien résisté. La coopération entre l'Etat et les régions a été efficace : les conventions qui les lient vont-elles d'ailleurs être renouvelées ? Je souligne que dans le secteur public, rien n'empêche une collectivité locale d'embaucher des apprentis : je suis maire depuis 2008 et j'en accueille huit dans mes services.*

*Je suis choquée par le prélèvement opéré sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. Est-ce une bonne chose de réduire ses crédits ? Son intervention est essentielle pour ceux qui perdent leur emploi dans la seconde partie de leur vie professionnelle. Certes, sa montée en charge est lente mais il ne faut pas lancer un signal aussi négatif.*

*J'en viens aux maisons de l'emploi. Le service public de l'emploi comporte un opérateur principal, qui est Pôle emploi, et ce n'est pas en multipliant les structures que l'on améliorera son fonctionnement, bien au contraire. La baisse des crédits des CAE et des CUI suscite enfin beaucoup d'inquiétudes car il s'agit d'outils précieux pour le retour à l'emploi. Quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?*

**Jean-Marie Vanlerenberghe.** - Sur les maisons de l'emploi, je ne partage pas l'avis de Christiane Demontès : elles ne font pas le même métier que Pôle emploi et devaient, à l'origine, se cantonner à un rôle de coordination du service public de l'emploi. M. Wauquiez s'était engagé à maintenir les crédits des maisons de l'emploi. Or, ils sont divisés par deux !

*L'Assemblée nationale a ajouté 10 millions d'euros, mais cela ne suffira pas. La diminution des crédits devrait être beaucoup plus progressive. Des axes clairs doivent être définis : les maisons doivent jouer le rôle d'un observatoire de proximité, faciliter l'insertion dans l'emploi et accompagner le développement économique.*

*Je regrette aussi la mesure brutale qui frappe les CAE : il faut désormais passer deux ans au chômage avant de pouvoir en bénéficier et non plus un an. Quant à l'alternance dans le secteur public, il faudrait simplifier les choses pour développer le nombre de contrats.*

*Le groupe centriste est favorable à la suppression de l'article 90 : pour économiser quelques deniers, vous allez relancer le travail au noir ! Des dizaines de milliers d'emplois sont en jeu. Il ne faut pas revenir sur ce qui fut une excellente initiative et il existe encore bien des besoins non satisfaits.*

*Annie David. - Il est regrettable que le budget de l'emploi soit l'un des plus touchés par la politique de rigueur cette année. Sommes-nous sortis de la crise comme semble le dire notre rapporteur pour avis ? Je ne le crois pas : les entreprises du CAC 40 se portent bien, peut-être, mais pas nos concitoyens.*

*Je déplore la mesure qui touche les maisons de l'emploi. Nous n'étions pas favorables à leur création car nous redoutions la « casse » du service public, mais à présent elles existent et rendent des services, par exemple aux demandeurs d'emploi éloignés d'une agence de Pôle emploi. Le transfert des neuf cent salariés de l'Affpa représentera pour l'institution une masse salariale supplémentaire et son budget risque de ne pas être suffisant pour y faire face. Nous n'étions pas non plus très favorables, à l'origine, aux contrats aidés qui n'aboutissent pas à un emploi pérenne. Mais cette façon d'y mettre fin brutalement n'est pas correcte. S'agissant de l'Agefiph, il est regrettable, Monsieur le rapporteur, de vous entendre dire que le fonds peut absorber des millions d'euros de charges supplémentaires. S'il a des réserves, c'est pour financer des actions en faveur des handicapés, non pour salarier des personnes qui l'étaient auparavant par l'Etat ! Concernant l'alternance, le problème qui se pose est que les jeunes ne trouvent pas d'entreprise pour les accueillir.*

*Alors que les exonérations de cotisations et les dépenses fiscales en faveur des employeurs s'élèvent à 53 milliards d'euros, les titulaires de l'ASS ne toucheront plus la prime de retour à l'emploi, ce qui représente une économie de 200 millions d'euros. On fait les poches des plus démunis !*

*Nous nous sommes battus pour que le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels bénéficie aux demandeurs d'emploi, et pas seulement aux entreprises. Si le fonds dégage des excédents, c'est parce qu'il est encore dans une phase de démarrage.*

*Je m'insurge enfin contre la suppression brutale de l'exonération pour les services à la personne, même si je suis consciente qu'elle est*

*accordée à des particuliers employeurs qui n'en ont pas toujours besoin. Ce débat me paraît mal engagé : il faudrait, à mon sens, moduler l'avantage selon les revenus et je crois que, dans l'attente, nous demanderons la suppression de l'article 90.*

***Alain Vasselle.** - Le rapporteur pour avis a beaucoup de mérite car le périmètre de la mission change d'une année sur l'autre, ce qui ne facilite pas l'analyse de l'évolution des crédits. Une compensation financière est-elle prévue pour l'Acoss qui va être chargée du recouvrement des cotisations Assedic ?*

*Les maisons de l'emploi ayant moins de ressources, ma crainte est que les collectivités locales soient obligées de contribuer à leur financement. Ces maisons et les agences locales de Pôle emploi se font concurrence dans mon département, les premières étant plus performantes que les secondes pour le placement des demandeurs d'emploi. Et quel est le rôle des missions locales dans ce dispositif ? La tendance dans mon département est à les intégrer dans les maisons de l'emploi.*

*Le Gouvernement a-t-il, à l'article 90, évalué les conséquences de son choix en termes de suppressions d'emploi et de pertes de recettes fiscales ? Je ne suis pas certain que la mesure proposée rapporte plus de recettes qu'elle n'en fera perdre.*

*Le fonds paritaire pour la sécurisation des parcours professionnels a été conçu, le rapporteur nous l'avait indiqué, de façon à éviter les prélèvements intempestifs de l'Etat ; or aujourd'hui le Gouvernement revient sur cette disposition. Enfin, comme président de l'association des maires de mon département, je regrette que beaucoup de contrats aidés ne puissent être renouvelés, contrairement à ce qu'on nous avait dit l'an dernier.*

***Claude Jeannerot.** - Ce budget a été élaboré sous contrainte alors que l'on devrait traiter l'emploi de façon volontariste. Faire des choix était inévitable, mais il aurait fallu privilégier l'emploi ! Pôle emploi aura moins de moyens, il prendra en charge les salariés de l'Affpa et verra ses effectifs diminuer. Dans certaines agences, il y a deux cents demandeurs d'emploi par conseiller.*

*M. Borloo voulait, en 2005, faire la promotion des maisons de l'emploi dans mon département ; je m'y suis opposé, refusant l'empilement des structures. La création des maisons ne s'est pas accompagnée d'une révision des compétences de l'ANPE. De nombreuses collectivités ont pris des initiatives de leur côté. Je propose de créer une mission d'information sur la situation de Pôle emploi, car il règne une grande confusion et un grand désarroi au sein de ce service public.*

*Je suis choqué par le prélèvement opéré sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels. On voulait mobiliser des sommes pour faire plus de formation professionnelle et voilà qu'elles sont affectées à des charges existantes ! Ce prélèvement risque d'inciter les partenaires*

sociaux à réduire les contributions des entreprises à la formation professionnelle.

**Muguette Dini, présidente.** - Le bureau de la commission examinera demain votre proposition de créer une mission sur Pôle emploi.

**Sylvie Goy-Chavent.** - Sur l'article 90, je signale que les associations se substituent souvent aux collectivités en milieu rural pour gérer les cantines, les garderies, le soutien scolaire... La fin de l'exonération pénalise ces associations et la charge retombera sur les collectivités locales.

J'ai enseigné longtemps dans un Greta et un lycée professionnel et je sais que l'alternance donne les meilleures chances aux élèves, mais il est difficile de trouver des entreprises pour les accueillir. Nous avons dû fermer des filières, plasturgie par exemple, faute d'entreprises candidates.

**Marie-Thérèse Hermange.** - Concernant la sécurisation des parcours professionnels, pourquoi ne pas créer un contrat d'accompagnement renforcé-type, décliné selon toutes les situations ? La coexistence de plusieurs contrats est regrettable. A l'article 90, je proposerai un amendement pour réduire l'abattement sur les cotisations patronales des particuliers employeurs. La mesure proposée par le Gouvernement menace l'emploi, pénalise la professionnalisation des salariés et risque d'empêcher le maintien à domicile de personnes âgées ou handicapées.

**Guy Fischer.** - Alors que les Français sont préoccupés avant tout par l'emploi, ce budget est à contre-courant de leurs attentes. Je reste totalement hostile à la fusion et la création de Pôle emploi : écoutez le personnel, voyez la façon dont les demandeurs d'emploi sont reçus et vous comprendrez que la situation est grave. Par ailleurs, des mesures telles que le transfert des neuf cents conseillers d'orientation contribuent au démantèlement de l'Affpa. Cet outil, qui aurait dû évoluer dans ses missions, est sacrifié. L'Agefiph subit enfin une véritable opération de « racket ».

**Paul Blanc.** - S'il ne me paraît pas anormal que l'Agefiph participe à la gestion des fonds dédiés à la formation des demandeurs d'emplois handicapés, pourquoi ne pas y associer le fonds « fonction publique » ?

Par ailleurs, les associations qui s'occupent de personnes handicapées, que j'ai toutes entendues lors de la préparation de mon rapport pour avis sur la mission « solidarité », m'ont convaincu qu'il serait normal d'abonder les crédits destinés aux entreprises adaptées, qui manquent de financements. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement visant à augmenter leur dotation de 1,5 million d'euros, ce qui reste une somme modeste.

**Raymonde Le Texier.** - Ce projet « contribue à l'effort nécessaire de réduction des déficits publics, sans sacrifier les dépenses d'avenir », nous a dit le rapporteur. Autant dire que toutes les remarques pertinentes qui viennent d'être formulées sont inutiles : l'objectif de ce budget est de réduire toutes les lignes budgétaires, y compris sur la formation et l'emploi, pourtant prioritaires. Je ne suis pas convaincue, malgré les propos du rapporteur, que

*les 53 milliards consacrés indirectement à l'emploi via des dépenses fiscales et des exonérations de cotisations sociales aient servi l'emploi.*

*Pôle emploi est aujourd'hui dans une situation tragique : manque de personnel, manque de formation, manque d'emplois à proposer aux demandeurs, chez lesquels il ne faut pas s'étonner de voir monter l'angoisse ou l'agressivité. Le rapporteur nous dit que les effectifs diminueront légèrement en 2011 : j'aimerais savoir combien d'emplois seront encore supprimés. Il nous dit aussi que neuf cent emplois de l'Afpa sont transférés à l'établissement mais comment est-ce possible sans les ressources correspondantes ?*

*Je partage les observations qui ont été faites sur les contrats aidés. Le volume retenu en 2010, nous dit le rapporteur, « ne sera plus justifié l'an prochain ». Nous savons très bien que tel n'est pas le cas. Or, ce ne sont pas moins de 60 000 contrats d'accompagnement vers l'emploi et 70 000 contrats initiative emploi qui disparaissent.*

*Sans contester l'intérêt des 50 millions d'euros d'aide à l'embauche des seniors obtenus lors du débat sur les retraites, il y a pour moi quelque chose de tragique à vouloir reconvertir des salariés en fin de vie professionnelle, en les obligeant à s'adapter à une nouvelle entreprise, alors qu'il serait bien préférable, à mon sens, de faire en sorte que les entreprises conservent leurs salariés âgés. Je regrette, enfin, que l'on ne prévoie rien pour l'emploi des jeunes, dont le taux de chômage atteint 24 %, et jusqu'à 40 % dans les quartiers sensibles.*

*Le contrat d'accompagnement renforcé est une nouvelle formule qu'on ajoute aux autres. Il est vrai qu'il était temps de se soucier de l'intérim, sachant que sur 100 000 emplois créés, 90 % sont des emplois d'intérimaires.*

*Je ne vais pas épiloguer sur la suppression de l'exonération de cotisations sociales sur les repas servis aux employés dans l'hôtellerie-restauration. L'Assemblée nationale a supprimé l'article 88, qui limitait le champ de certaines exonérations dans les zones de revitalisation rurale, sans doute à juste titre. Je reste inquiète de la proposition de suppression des exonérations de charges se rapportant aux emplois à domicile. Celles qui bénéficient à la garde des enfants et à l'accompagnement scolaire à domicile ne sont, à mon sens, pas injustifiées. D'autres, en revanche, me semblent plus contestables...*

**Yves Daudigny.** - *Je m'inquiète, en particulier, de la diminution des emplois aidés, qui jouent le rôle d'amortisseurs du chômage et sont devenus des éléments régulateurs : ces emplois sont indispensables dans un grand nombre de structures. Je pense aux maisons du handicap, aux collèges - où un grand nombre de contrats, au moment du transfert des Tos, n'ont pas été compensés par l'Etat, alors que les départements n'ont pas les moyens de les financer -, aux établissements d'accueil pour personnes âgées ou handicapées, voire aux très petites collectivités, qui ne sont souvent pas en mesure de financer un emploi de fonctionnaire territorial. Il y a là un vrai risque de*

déséquilibre. Sans compter que le taux de chômage varie considérablement selon les territoires. Le ministre du travail le sait fort bien : il suffit d'observer ce qui se passe dans sa ville.

Je ne reviens pas sur la situation faite à Pôle emploi, sinon pour dire que je déplore le transfert trop fréquent à des opérateurs privés d'une mission de service public.

Je regrette, enfin, de bien chiches mesures d'économie - comme la suppression de la prime au retour à l'emploi pour les titulaires de l'ASS - qui viennent, encore une fois, frapper les plus précaires.

**Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - Je m'étonne de l'ampleur des critiques formulées à l'encontre de Pôle emploi, car si j'en crois une récente enquête de satisfaction, 66 % des demandeurs d'emploi et 68 % des entreprises se déclarent satisfaits. Le taux de satisfaction est de 80 % pour la gestion des allocations chômage ; 79 % des employeurs estiment que l'accès à un interlocuteur est simple et 66 % jugent que le candidat qui leur a été adressé était le bon.

La suppression de l'exonération dans l'hôtellerie-restauration n'est pas anecdotique : elle rapportera 150 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte que nous connaissons.

Je ne peux pas laisser dire que Pôle emploi ne peut assurer un accompagnement de proximité, alors que l'établissement ne compte pas moins de 950 agences locales. Cessons donc de stigmatiser son action, alors que les personnels ont su rapprocher leurs cultures et faire un effort exemplaire d'adaptation. Pour les demandeurs d'emploi en grande difficulté, il est bon de pouvoir compter sur un guichet unique. Les maisons de l'emploi doivent se recentrer sur leur rôle de coordination et de gestion prévisionnelle de l'emploi sur le territoire. Quant aux missions locales, elles ne sont compétentes que pour le suivi des jeunes de seize à vingt-cinq ans.

Le surcoût pour l'Urssaf, qui recouvre déjà les cotisations sociales, du prélèvement des cotisations Assedic sera négligeable.

Laurent Wauquiez avait annoncé un plan de relance de l'apprentissage. Je ne doute pas que Nadine Morano poursuivra son action. La clé réside pour moi dans la simplification des procédures, y compris, d'ailleurs, pour les stages : les entreprises demeurent trop fermées à l'accueil de jeunes en formation.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### Article 90

**Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - L'article 90 du projet de loi de finances propose de supprimer l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les particuliers employeurs lorsqu'ils déclarent leurs salariés au réel. On peut craindre que ne soit ainsi encouragée la déclaration au forfait,

*moins favorable pour les employés, notamment en matière de droits à l'assurance vieillesse et à l'assurance chômage. Le risque d'une réapparition du travail au noir n'est pas non plus à exclure.*

*Cet amendement vise à préserver l'exonération, en la ramenant toutefois de quinze à dix points, ce qui maintient une économie pour l'Etat sans déstabiliser le secteur des services à la personne. Afin que l'on ne puisse inclure dans le dispositif tout et n'importe quoi, un décret serait utile pour mieux définir le champ des activités concernées.*

**Marie-Thérèse Hermange.** - *Je vous suis. J'ai déposé le même amendement, à peu de chose près.*

*La commission adopte l'amendement.*

**Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - *L'article 90 propose également la suppression de l'exonération de cotisations sociales dont bénéficient les organismes agréés de services à la personne qui interviennent auprès de publics considérés comme « non fragiles » au sens du code de la sécurité sociale. Le risque est de voir augmenter les dépenses à la charge des associations qui interviennent au domicile des familles en difficulté dans le cadre de la politique d'aide sociale à l'enfance des conseils généraux ou qui assurent la garde de très jeunes enfants, sans que les collectivités territoriales aient les moyens de les soutenir financièrement.*

*Cet amendement propose de maintenir le dispositif d'exonération pour les salariés qui exercent certaines activités à caractère social.*

**Sylvie Goy-Chavent.** - *Les associations loi de 1901 qui embauchent sont-elles couvertes ?*

**Alain Gournac, rapporteur pour avis.** - *Oui, si elles emploient du personnel qui assure, à domicile, l'une des activités visées dans l'amendement.*

*La commission adopte l'amendement.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.*



## **AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

### ARTICLE 90

Alinéas 2 et 3

Remplacer ces deux alinéas par trois alinéas ainsi rédigés :

1° Au troisième alinéa de l'article L. 133-7, les mots : « quinze points » sont remplacés par les mots : « dix points » ;

2° Le cinquième alinéa du même article est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Un décret en Conseil d'Etat peut fixer une liste d'activités relevant du domaine sportif ou des loisirs pour lesquelles le bénéfice de l'abattement est exclu. »

### ARTICLE 90

I. - Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par sept alinéas ainsi rédigés :

... - Le III bis de l'article L. 241-10 est ainsi rédigé :

« III bis. - Les rémunérations des salariés employés par des personnes déclarées dans les conditions fixées à l'article L. 7232-1-1 du code du travail sont exonérées des cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales, dans la limite, lorsqu'elles ne sont pas éligibles à une autre exonération mentionnée au présent article, d'un plafond déterminé par décret, à condition que les salariés exercent l'une des activités suivantes :

« 1° La garde d'enfants, dans les conditions fixées au 1° de l'article L. 7232-1 du code du travail ;

« 2° L'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou aux autres personnes qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile ou d'une aide à la mobilité dans l'environnement de proximité favorisant leur maintien à domicile ;

« 3° L'aide à domicile visée à l'article L. 222-3 du code de l'action sociale et des familles ;

« 4° L'aide au domicile des familles réalisée dans le cadre d'une convention passée avec une caisse d'allocations familiales ou une caisse de mutualité sociale agricole.

« Le bénéfice de cette exonération n'est pas cumulable avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux ou d'assiettes spécifiques ou de montants forfaitaires de cotisations, à l'exception de la déduction forfaitaire prévue à l'article L. 241-18. »

II. - En conséquence, alinéas 6 et 7

Supprimer ces alinéas.